



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

LUZIENE CORRÊA PARNAIBA

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES:  
Uma análise do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) na Amazônia

CAMPINAS  
2018



Luziene Corrêa Parnaíba

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES:**  
Uma análise do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) na Amazônia

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Angela Maria Carneiro Araújo

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL  
DA TESE DEFENDIDA PELA ALUNA LUZIENE  
CORRÊA PARNAIBA E ORIENTADA PELA PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>.  
ANGELA MARIA CARNEIRO ARAÚJO.

---

CAMPINAS  
2018

**Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s):** CAPES

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-9055-7993>

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387

P242p Parnaíba, Luziene Corrêa, 1984-  
Políticas públicas para mulheres : uma análise do plano nacional de políticas para as mulheres (PNPM) na Amazônia / Luziene Corrêa Parnaíba. – Campinas, SP : [s.n.], 2018.

Orientador: Angela Maria Carneiro Araújo.  
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Políticas públicas - Brasil. 2. Mulheres. I. Araújo, Angela Maria Carneiro, 1952-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** Politique publique pour les femmes : une analyse du plan national de politique pour les femmes (PNPM) en Amazonie

**Palavras-chave em inglês:**

Public policy - Brazil

Women

**Área de concentração:** Ciência Política

**Titulação:** Doutora em Ciência Política

**Banca examinadora:**

Angela Maria Carneiro Araújo [Orientador]

Valeriano Mendes Ferreira Costa

Bárbara Geraldo de Castro

Maria do Carmo Godinho Delgado

Belmira Rita da Costa Magalhães

**Data de defesa:** 02-08-2018

**Programa de Pós-Graduação:** Ciência Política



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, composta pelos professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 02 de agosto de 2018, considerou a candidata Luziene Corrêa Parnaíba: Aprovada.

Profª Drª Angela Maria Carneiro Araújo (Presidente)

Profª Drª Bárbara Geraldo de Castro (Membro Interno)

Profª Drª Belmira Rita da Costa Magalhães (Membro Externo)

Profª Drª Maria do Carmo Godinho Delgado (Membro Externo)

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (Membro Interno)

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica da aluna.

*Dedico à minha avó Rosa Amélia, minha eterna  
inspiração, responsável por acender as luzes;*

*À minha mãe Luzia, por desde sempre me fazer acreditar,  
mantendo as luzes acesas;*

*Ao meu companheiro, Sylvio Ramires;*

*Ao nosso filho vindouro, Theodoro.*

## AGRADECIMENTOS

Eu jamais teria concluído este trabalho sozinha. Algumas pessoas foram imprescindíveis nessa travessia. A primeira delas é o meu companheiro Sylvio Ramires que, ao longo de tantos anos de convivência, esteve sempre ao meu lado percorrendo os caminhos que a vida nos impõe. Cumprimos juntos essa etapa e nos preparamos para uma nova aventura: a de sermos pais do Theodoro.

À minha mãe Luzia, ao meu pai Francisco, que não tiveram a oportunidade de estudar, mas que tentaram, de muitas formas, tornar esse caminho sempre possível para mim. Cada esforço que vocês fizeram, apesar de tantas adversidades, me fez chegar até aqui.

Ao meu avô Joaquim, que partiu logo no primeiro ano de Doutorado, e que sonhava tanto em ver a primeira neta conquistar o título de Doutora. Falava disso com orgulho, para cada pessoa que frequentasse a sua casa. À minha avó Rosa Amélia (in memoriam).

À minha família, daqui e dali, que tanto ajudou e entendeu as ausências que fazem parte desse processo: Júlia, Lídia, Lita, Leda. Aos meus sobrinhos: Sebastião, Anna Beatrice, Anna Júlia, Letícia, Sofia, Guilherme. Ao meu querido sogro Paulo Silvio, (in memoriam) de quem eu recebi os melhores conselhos e os maiores incentivos.

Aos muitos amigos que fiz ao longo dessa jornada, importante rede de apoio, seja em Boa Vista, Manaus, Campinas, Curitiba ou em Paris, obrigada pelo acolhimento, pelas trocas, pelas boas risadas e divagações sobre a vida e o futuro.

À minha orientadora, Angela Araújo, pela generosidade e compreensão diante das minhas limitações, me conduzindo atenciosamente ao longo desse processo, sobretudo por seu empenho nessa etapa final. Agradeço também a todos os demais professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), com os quais tive contato ao longo do doutorado: Luaciana Tatagiba, Armando Boito, Sebastião Velasco, Oswaldo Martins, Rachel Meneguello. Especialmente aos professores que fizeram parte da minha banca de qualificação: Regina Facchini e Valeriano Costa.

Um agradecimento especial à professora Eleni Varikas, professora emérita de Ciência Política da Université Paris VIII que muito gentilmente me recebeu na França para o meu período Sandúiche, no Centre de Recherches Sociologiques et

Politiques de Paris (CRESPPA), pessoa muito acessível que conduziu com muita leveza a difícil e igualmente prazerosa experiência de estudos fora do país. À professora Carole Brugeille, diretora de pesquisa do CRESPPA, sempre muito atenciosa com os alunos de diversas nacionalidades que ali estavam de passagem. Agradeço também a oportunidade das breves, mas generosas conversas com as professoras Helene Hirata e Jules Falquet, todas fontes de inspiração.

Finalmente, agradeço à Universidade Federal de Roraima (UFRR) lugar que marca o início da minha formação, no curso de Graduação em Ciências Sociais, e que hoje tenho orgulho de fazer parte como professora. Ao Programa de Formação Doutoral Docente – Prodoutoral/CAPEs. Especialmente agradeço aos colegas professores do curso de Ciências Sociais, que outrora foram meus professores. Igualmente importante são os alunos, fonte de inspiração e apoio: para vocês espero transmitir as melhores descobertas desse longo e interminável processo de aprendizagem.

*“N'oubliez jamais qu'il suffira d'une crise politique,  
économique ou religieuse pour que les droits des femmes  
soient remis en question”.*

*(Simone de Beauvoir)*



## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar as políticas públicas para mulheres no Brasil, especialmente a partir da criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). Desse modo, nossa proposta concentra-se, mais especificamente, na análise da capacidade de execução no âmbito local do PNPM na região norte do país, especificamente nos Estados do Amazonas e Roraima. Justificamos nossa pesquisa baseados no entendimento de que existem poucos estudos que busquem analisar e compreender a formulação e a aplicabilidade da política pública para mulheres nesta região, em que pese suas particularidades culturais, étnicas, territoriais, fronteiriças, além dos desafios próprios das desigualdades de gênero, permeadas por questões econômicas, políticas e sociais. Consideramos que a articulação de políticas públicas para as mulheres no âmbito da administração local, situa-se nesse contexto, cujas múltiplas expressões da sociedade capitalista-patriarcal as quais incidem na vida cotidiana da maioria das mulheres, apresentam-se como desafios para uma ação que se pretende transformadora. Nesse sentido, utilizamos em nossa pesquisa o método de Estudo de Caso. Tal método torna-se relevante quando as questões colocadas exigem uma descrição ampla e profunda de algum fenômeno social e, mais do que isso, a análise via estudo de caso mostrou-se útil para fazer avaliações do funcionamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres na região Amazônica. De modo particular, a pesquisa revelou, como principal entrave para a realização da política nacional, a adesão por parte das esferas locais de governo na incidência de políticas públicas para as mulheres. Isso se expressa quando se convoca a perspectiva de transversalidade do PNPM e da criação de Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs). Fundamentalmente, consideramos que a falta de interesse por parte de alguns governos em priorizar as mulheres e os seus direitos, a burocracia e o engessamento conservador persistem e se chocam com novas formas de pensar a formulação e execução de políticas, assim também quando se trata do próprio conceito de transversalização, adotado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres. Por fim, indicamos que cenário político de retrocessos, a extinção da SPM, os cortes orçamentários para as políticas sociais que se iniciara ainda em 2015, tende a impactar diretamente na produção de políticas para as mulheres e nos avanços alcançados, sobretudo nas esferas locais de governos. A política para mulheres, por sua vez, ainda não consiste em uma política de Estado e, por isso, os avanços e as resoluções produzidas dependem de um conjunto de variáveis para se tornarem decisões governamentais.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Mulheres; Transversalização.

## RÉSUMÉ

Ce travail a pour but d'analyser les politiques publiques pour les femmes au Brésil, en particulier de la création du Secrétariat de Politiques pour les femmes (SPM) et le Plan National des Politiques pour les Femmes (PNPM). De cette manière, notre proposition se concentre plus spécifiquement sur l'analyse de la capacité d'exécution locale du PNPM dans la région du nord, en particulier dans les États d'Amazonas et de Roraima. Nous justifions notre recherche basée sur la compréhension qu'il ya peu d'études qui cherchent à analyser et de comprendre la conception et l'applicabilité de la politique publique pour les femmes dans la région, en dépit de leurs caractéristiques culturelles, ethniques, territoriales, frontalières, en plus de posséder des défis de l'inégalité entre les sexes , imprégné de problèmes économiques, politiques et sociaux. Nous croyons que l'articulation des politiques publiques pour les femmes au sein de l'administration locale, se situe dans ce contexte, dont les multiples expressions de la société capitaliste-patriarcale qui affectent la vie quotidienne de la plupart des femmes, se présentent comme des défis pour l'action si vous voulez transformer. En ce sens, nous avons utilisé la méthode de l'étude de cas dans notre recherche. Une telle méthode est pertinente lorsque les questions exigent une description large et profonde d'un phénomène social et, plus que cela, l'analyse par étude de cas a été utile pour faire des évaluations du fonctionnement du Plan National des Politiques pour les Femmes dans la région Amazonienne. En particulier, l'enquête a révélé, comme le principal obstacle à la réalisation de la politique nationale, le respect par les niveaux du gouvernement local de l'incidence des politiques publiques pour les femmes. Cela s'exprime lorsque la perspective de transversalité du PNPM et la création des organes de politique féminine (OPM) sont convoquées. Fondamentalement, nous pensons que le manque d'intérêt de la part de certains gouvernements à établir des priorités des femmes et leurs droits, la bureaucratie et l'immobilisation conservatrice persistent et se heurtent à de nouvelles façons de penser la formulation et la mise en œuvre des politiques, donc en matière de propre concept d'intégration, adopté par le Secrétariat des Politiques pour les Femmes (SPM0. Enfin, on indique que le scénario politique de revers, l'extinction de la SPM, les coupes budgétaires pour les politiques sociales qui ont également commencé en 2015, a tendance à influencer directement sur la production des politiques pour les femmes et les progrès réalisés, en particulier dans les sphères locales de les gouvernements. La politique de la femme, quant à elle, ne consiste pas encore en une politique d'État et, par conséquent, les avancées et les résolutions produites dépendent d'un ensemble de variables.

Mots-clés: Politiques publiques; Les femmes; Politique transversale.

## LISTA DE CENAS

<b>Cena 1</b> – O primeiro contato com as Conferências	31
<b>Cena 2</b> – Na esfera local surgem as primeiras falas de redução da SPM	36
<b>Cena 3</b> – Em Brasília: a fala da Ministra sobre a redução da SPM	44
<b>Cena 4</b> – É o momento de fala da SPM. O que fazer com o PNPM no nível local?	50
<b>Cena 5</b> – Cruzando a Amazônia em busca das Conferências	78
<b>Cena 6</b> – As especificidades e os desafios políticos se inrrompem	101
<b>Cena 7</b> – Em Manaus, os movimentos sociais se pronunciam	105
<b>Cena 8</b> – A gestão local se pronuncia sobre a 4ª CMPM	107
<b>Cena 9</b> – Da Conferência real à encenação da Conferência	118
<b>Cena 10</b> – O olhar dos movimentos sociais sobre as Conferências	122
<b>Cena 11</b> – O PNPM e os desafios de sua efetividade na esfera local	128
<b>Cena 12</b> – Descortinando a relação entre governo local e movimento social	136
<b>Cena 13</b> – Afinal, de quem é a responsabilidade? O PNPM e a política local	139
<b>Cena 14</b> – Antecedentes históricos da política local	144

## LISTA DE TABELAS

**Tabela 01** – Conferências Nacionais por instituição e ano de realização (1988 a 2016).....82

**Tabela 02** – Municípios com Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs).....152

**Tabela 03** – Dados SPM: Conselhos de Direitos da Mulher nos Municípios.....159

**Tabela 04** – Dados IBGE: Municípios que possuem Conselho Municipal de Direitos da Mulher..... 160

**Tabela 05** – Plano de Políticas para as Mulheres nos Estados.....163

## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>15</b>
Metodologia da Pesquisa.....	18
Percursos e bifurcações.....	22
Estrutura da tese.....	29
 <b>Capítulo 1</b>	
1. O Plano Nacional de Políticas para as Mulheres .....	31
1.1 O início do fim? Da criação da SPM à redução do seu caráter de Ministério.....	36
1.1.1 O processo de institucionalização do PNPM.....	50
1.2 Os atecedentes e a virada institucional na produção de políticas públicas para as mulheres.....	58
1.3 Definindo o campo e o conceito de políticas públicas para as mulheres.....	69
 <b>Capítulo 2</b>	
2. As Conferências de Políticas para as Mulheres.....	78
2.1 As conferências e a sua arquitetura institucional de participação.....	81
2.2 As conferências nacionais: o PNPM em três atos.....	89
2.3 As conferências locais na Amazônia.....	99
2.3.1 As conferências de políticas para as mulheres em Manaus (AM).....	100
2.3.2 As conferências de políticas para as mulheres em Boa Vista (RR).....	118
 <b>Capítulo 3</b>	
3. De onde falamos? As políticas para as mulheres em duas capitais da Amazônia.....	128
3.1 O caminho de construção dos espaços de políticas para as mulheres.....	131
3.1.1 Processos políticos e ação coletiva.....	136
3.2 As orientações do PNPM e o caráter responsivo da esfera local.....	139
3.2.1 Os organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs).....	143
3.2.2 Os Conselhos de Direitos da Mulher nas instâncias locais.....	154
3.3 Para Além da Amazônia: os desafios das políticas públicas para as mulheres.....	161
 <b>Considerações finais .....</b>	<b>168</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>174</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>187</b>

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem seu foco no processo de institucionalização das políticas públicas para as mulheres no Brasil<sup>1</sup>, particularmente através da criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM)<sup>2</sup>. Nosso objetivo será analisar o PNPM, com destaque para a sua articulação, observando as estruturas locais em duas capitais da região Norte do país. Para essa tarefa, será fundamental considerar a realização das conferências de políticas para as mulheres no âmbito local.

O desenvolvimento de políticas visando promover a igualdade e os direitos das mulheres inscreve-se num contexto mais geral de trajetória de luta histórica dos movimentos de mulheres e feministas – anterior e para além desta política –, especialmente na sociedade brasileira. Para Sorj (2002), a persistência de altos níveis de pobreza e o aprofundamento das desigualdades sociais legitimadas, embora não exclusivamente, por valores personalistas, patrimonialistas e hierárquicos, colocam constantes desafios à incorporação das políticas públicas para as mulheres no contexto social brasileiro.

Por se tratar de políticas públicas para mulheres, a compreensão do conceito de gênero será fundamental para explicar as desigualdades persistentes entre mulheres e homens, sendo apenas uma parte de um complexo mosaico social em que outro conjunto de relações de raça, de etnia e de classe se intersecta para determinar a localização social dos indivíduos em geral e, em particular, na Amazônia, lócus de nossa pesquisa. De igual modo, partimos da assertiva de Farah (2004 b, p.

---

<sup>1</sup> De acordo com Bandeira (2004), as políticas públicas, no Brasil, no geral, quando são feitas e dirigidas às mulheres não costumam contemplar necessariamente a perspectiva de gênero. *Políticas públicas de gênero* são diferentes de *políticas públicas para as mulheres*. Estas consideram, inegavelmente, a diversidade dos processos de socialização para homens e para mulheres, cujas consequências se fazem presentes, ao longo da vida, nas relações individual e coletiva. Já as políticas públicas para as mulheres têm centralidade no feminino enquanto parte da reprodução social. Políticas públicas de gênero implicam e envolvem não só a diferenciação dos processos de socialização entre o feminino e o masculino, mas também a natureza dos conflitos e das negociações que são produzidos nas relações que se estabelecem entre homens e mulheres, e internamente entre homens ou entre mulheres. Também envolvem a dimensão da subjetividade feminina, que passa pela construção da condição de sujeito. Em longo prazo, as políticas para as mulheres devem transformar-se em política de gênero. A consolidação de uma perspectiva relacional e crítica pode vir a fundamentar a formulação de políticas públicas de gênero.

<sup>2</sup> Para um resumo do Plano, metas, objetivos, eixos e ações – nas suas diferentes versões – consultar o site da SPM: (<http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm>).

48), pois “ao adotar o conceito de gênero como referência para a análise, procurou-se chamar a atenção para a construção social e histórica do feminino e do masculino e para as relações sociais entre os sexos, marcadas em nossa sociedade por uma forte assimetria”.

As especificidades das realidades vividas pelas mulheres sempre ultrapassam e colocam em cena “os limites de construções centradas exclusivamente no gênero, desafiando os formatos institucionais e os desenhos das políticas, sejam elas intermediadas por grupos, segmentos, categorias ou populações, sejam elas pensadas como transversais ou interseccionais” (Gutterres et al., 2014, p. 220).

Nesse sentido, consideramos que a efetividade do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, em âmbito da administração local, apresenta-se como um enorme desafio a uma ação que se pretende transformadora. Somam-se a essa análise a percepção das diferenças regionais no que se refere às políticas públicas, assim como os aspectos socioeconômicos e culturais que determinam a vida das mulheres na Amazônia.

Portanto, seguindo a premissa de que “o conhecimento das características da população a que pertence o caso investigado é essencial para a validade externa de um estudo de caso” (Vitorino e Oliveira, 2012, p. 5), esclarecemos que a escolha de duas capitais, Manaus (AM) e Boa Vista (RR), funciona como um representativo da região Norte – ou, como preferimos chamar, Amazônia –, com vistas a permitir inferências capazes de expressar as características locais quando se trata do processo de implementação do PNPM. São, respectivamente, as cidades com maior e menor número de habitantes da região, e nelas as mulheres são maioria em seu contingente populacional, seguindo a tendência da população brasileira em geral<sup>3</sup>.

Durante a pesquisa de campo buscamos identificar, nas capitais analisadas, a existência de organismos responsáveis pelas políticas para as mulheres (secretarias, coordenações, subsecretarias), além da adoção de mecanismos facilitadores da participação das mulheres nas instâncias definidas pelo próprio PNPM; daí a relevância de compreender o papel que possuem as conferências no processo de implementação do PNPM. Já para uma compreensão mais realista, importa considerar a

---

<sup>3</sup> Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2015. Disponível em: (<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>). Acesso em: dezembro de 2016.

heterogeneidade das diferentes políticas cobertas pelo plano, seus recursos e orçamento e, finalmente, as características políticas e sociais vividas pelas mulheres desta região do país.

No que diz respeito às conferências, a percepção destas auxiliará a compreensão da perspectiva de uma nova relação de institucionalização entre os movimentos sociais e o Estado. Tal institucionalização está relacionada às diversas práticas participativas impulsionadas pela Constituição e pelos governos democráticos que se seguiram, especialmente a partir dos anos 2000. “Tais práticas vão desde as mais tradicionais, como o referendo e o plebiscito, até as mais inovadoras, como as conferências de políticas públicas” (Petinelli, 2011, p. 248).

Esse destaque é dado também no próprio texto do PNPM, que define as conferências “como o principal processo de descentralização da política pública e, por isso, indutoras de maior democratização e eficiência no que tange às políticas direcionadas às mulheres no Brasil” (PNPM 2015).

Portanto, no processo de pesquisa, compreendemos as conferências como eventos-chave de extrema importância não apenas como espaço de legitimação de políticas para as mulheres, mas como um campo mais amplo, um espaço privilegiado para perceber como se produzem os conflitos, embates e disputas que constituem esse universo, sobretudo na relação dos movimentos feministas e de mulheres com o Estado. É nesse importante espaço que atualmente as políticas públicas para as mulheres são negociadas, pactuadas, institucionalizadas.

Nessa percepção, um elemento importante da pesquisa diz respeito à “efetividade” da proclamada transversalização<sup>4</sup> do PNPM nos estados e municípios brasileiros. Neste caso, trata-se de considerar, no processo de implementação, o impulso dado pelo governo federal para que governos estaduais e municipais atuem, não só incorporando a dimensão de gênero em suas ações e iniciativas, mas fundamentalmente, criando espaços capazes de promover as políticas públicas para as mulheres.

Em termos práticos, a questão norteadora de nossa investigação pode ser expressa da seguinte forma: em que medida a execução do Plano Nacional de

---

<sup>4</sup> Assim, seguindo o preceito da transversalização definido pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM-PR), a fala da então ministra-chefe, Eleonora Menicucci, adverte que “é preciso enfatizar a importância da transversalização da perspectiva de gênero nas políticas desenvolvidas no governo federal. A função da SPM não é executar as políticas, mas atuar ao lado das mulheres, no âmbito local, para que o PNPM seja concretizado na ponta” (Oliveira, 2013, p. 332).



Políticas para as Mulheres ocorre de modo efetivo, no plano local, em duas capitais da região Amazônica?

### **Metodologia da Pesquisa**

Partimos do entendimento de que uma análise que pretenda explorar as políticas públicas deve reconhecer a pesquisa empírica como elemento indispensável para detectar o movimento de constituição, transformação e práticas cotidianas de sujeitos, neste caso, as mulheres.

Nessa perspectiva, acreditamos ser possível analisar empiricamente, através do método de estudo de caso, a aplicação da referida política na região Amazônica, que apresenta um dos contrastes regionais de gênero mais marcantes do país, também se considerarmos – pelo viés teórico e epistêmico – a região com a maior quantidade de mulheres pobres, indígenas, negras, na sua forma tipicamente amazônica de sobrevivência, sejam elas ribeirinhas ou agricultoras, as quais padecem dos mais altos índices de violência e de pobreza no Brasil<sup>5</sup>.

A pesquisa de campo foi realizada durante todo o ano de 2015 nas capitais Boa Vista (RR) e Manaus (AM). Nesse período, além do levantamento dos principais órgãos responsáveis pelas políticas para as mulheres, tentamos também fazer um resgate, por intermédio dos órgãos locais, dos encaminhamentos realizados em conferências anteriores, por considerarmos as conferências como espaços importantes de produção de políticas públicas. Não obtendo sucesso nessa iniciativa, restringimo-nos apenas ao conteúdo das conferências vivenciadas em nossa pesquisa de campo, restando a alguns poucos reflexos das conferências anteriores se fazerem presentes nas falas das mulheres entrevistadas.

Além disso, nas duas capitais, realizamos vinte entrevistas semiestruturadas com as mulheres dos movimentos sociais locais e com as gestoras responsáveis pela execução das políticas públicas na esfera local de governo (Estados e Municípios), além de uma entrevista com uma representante da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) da Presidência da República.

---

<sup>5</sup> Sobre esta questão, consultar artigo: “Evidências sobre a pobreza multidimensional na região norte do Brasil” (Silva et al. 2017). Disponível em: (<http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n2/0034-7612-rap-51-02-00219.pdf>). Acesso em julho de 2017.

Somado a isso, utilizamos a técnica da observação participante durante a realização de quatro conferências locais (duas municipais e duas estaduais) já no período final da pesquisa, de setembro a dezembro de 2015, nas cidades de Boa Vista e Manaus. Nestas, que foram as últimas rodadas de conferências locais realizadas em todo o país, partilhamos, na medida em que as circunstâncias nos permitiram, as atividades, os interesses e as emoções características dos processos de conferências de políticas para as mulheres.

Nesse espaço, gostaríamos também de justificar o motivo pelo qual analisamos apenas as conferências locais realizadas em 2015. Pessoalmente, a trajetória que me conduz a essa pesquisa relaciona-se com os dez anos do PNPM, pois, no ano de 2014, ao ingressar no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Unicamp, concretizou-se a possibilidade de pesquisar as políticas públicas para as mulheres que, havia mais de uma década, estavam em curso no país.

O desenvolvimento desta pesquisa esteve sempre inclinado a preencher espaços abertos em minha trajetória de formação acadêmica e profissional. Desde a graduação tenho tentado compreender o campo das políticas públicas e, ao pensar o projeto de doutorado, a questão da mulher na sociedade amazônica e as teorias de gênero demonstraram ser alguns desses espaços vazios. No mesmo caminho, as teorias de políticas públicas, com as quais tivera contato até então, precisavam ser mais bem perscrutadas.

Assim, somente a partir de 2014, fui levada a pensar os desdobramentos de políticas públicas para mulheres no plano local e, conseqüentemente, a análise do PNPM. Sobretudo pensar nas estruturas locais, na política local, na viabilidade possível para que esta política alcance efetivamente as mulheres.

Nesse momento, é importante esclarecer que, na análise das conferências locais, embora tenhamos clareza das diferenças nas esferas de governo local, estadual e municipal, e, mais especificamente, da capacidade de execução de políticas para as mulheres em cada uma dessas esferas, seguimos um caminho “natural”, no sentido em que tais conferências tr scorreram ao longo da pesquisa empírica.

Portanto, consideramos que a imersão nas conferências, através da técnica da observação participante, ampliou e deu novo sentido ao desenvolvimento da pesquisa, para que nosso objetivo fosse alcançado. Durante as conferências,

participamos do “ambiente” de discussão da política nacional, observando o trabalho das mulheres dos movimentos sociais, e também das agentes governamentais responsáveis pela execução da política. Nestes espaços participativos, para além das entrevistas formais, as conversas e a observação nas conferências foram cruciais, revelando certas tensões e vicissitudes da relação entre os movimentos e a esfera pública.

Assim, nosso trabalho de campo, com a técnica da observação participante, seguiu o que sugere Mishler (1979, p. 10): “a tarefa não é exaurir o significado único de um evento, mas revelar a multiplicidade de sentidos, e [...] é através do encontro do observador com o evento que estes sentidos aparecem”.

Ainda sobre as conferências, podemos afirmar que a descoberta de outras mulheres, pesquisadoras e professoras, seja na condição de palestrantes/conferencistas, seja na condição de observadoras no trabalho de campo, facilitou não só o contato – apresentando-nos, uma a uma, as principais mulheres líderes e referências dos movimentos sociais, que nos contaram suas histórias –, mas, sobretudo, reduziu eventuais barreiras e possibilitou maiores trocas e experiências. Nesta condução, foi possível experienciar a pesquisa de campo no sentido apresentado por Goffman (1989, p. 125), possibilitando:

[...] sujeitar você mesmo, seu próprio corpo, sua própria personalidade e sua própria situação social ao arranjo de contingências que incidem sobre um conjunto de indivíduos, de modo que se possa, física e ecologicamente, penetrar no círculo de reações a tal situação social, de trabalho, ou técnica.

Em se tratando dos elementos da observação, também seguimos as orientações de Yin (2015), ao considerar que os estudos de caso devem ocorrer no contexto de mundo real do caso, criando assim a oportunidade para as observações diretas.

Presumindo que os fenômenos de interesse não tenham sido puramente históricos, algumas condições sociais ou ambientais relevantes estarão disponíveis para observação. Essas observações servem ainda como outra fonte de evidência para fazer a pesquisa de estudo de caso. As observações podem variar das atividades de coleta de dados formais às informais. Mais formalmente, os instrumentos observacionais podem ser desenvolvidos como parte do protocolo do estudo de caso, e um pesquisador de campo talvez tente investigar a ocorrência de determinados tipos de comportamento durante alguns períodos no campo. Menos formalmente, o autor acredita que as observações diretas podem ser feitas durante seu trabalho de campo, incluindo as ocasiões em que outras evidências, como as das entrevistas, estão sendo coletadas. (Yin, 2015, p. 53).

Sobre as pesquisas que envolvem o estudo de caso, Yin (2015) explica que estas têm sido realizadas sobre uma ampla variedade de tópicos, incluindo pequenos grupos, comunidades, decisões, programas, mudança organizacional e eventos específicos. Ainda sobre a relação entre o estudo de caso único e o estudo de casos múltiplos, o autor considera que:

Em algumas áreas, os estudos de casos múltiplos têm sido considerados uma “metodologia” diferente dos estudos de caso único. Por exemplo, tanto a antropologia quanto a ciência política desenvolveram um conjunto de justificativas para a realização de estudos de caso únicos em um segundo conjunto para a realização dos considerados estudos “comparativos” (ou de casos múltiplos). Este livro, no entanto, considera os projetos de casos únicos ou de casos múltiplos como variantes da mesma estrutura metodológica – e não existe uma distinção ampla entre o assim chamado estudo de caso clássico (ou seja, único) e os estudos de casos múltiplos. Ambas são incluídas sob a pesquisa de estudo de caso. (Yin, 2015, p. 60).

Complementarmente, Rezende (2011, p. 305) assevera que os estudos de caso único enfatizam aspectos que estão relacionados ao significado, à interpretação e à reflexividade da ação social, em que o pesquisador se utiliza de desenhos de pesquisa que privilegiam o contexto, as narrativas, os aspectos etnográficos e outros elementos voltados à descrição densa da realidade estudada. “Nesta tradição, os casos em ciência política estariam próximos das abordagens etnográficas utilizadas pela antropologia e da pesquisa participante em sociologia”. Tal perspectiva será útil ao longo dos capítulos da tese, na construção de cenas que serão sistematicamente apresentadas para ancorar a compreensão das dinâmicas locais, das características próprias de “fazer a política” cultural, territorial e institucionalmente.

Finalmente, é importante assinalar a utilização de recursos tais como fotografias, documentos audiovisuais (vídeos), a observação dos lugares públicos (como é o caso das conferências), a compreensão das histórias de vida (particularmente das mulheres integrantes dos movimentos sociais) e a análise de conteúdo (Planos Nacionais, Estaduais – PNPMs e demais documentos oriundos e/ou diretamente ligados a esta política).

Na possibilidade de articulação entre o método qualitativo e o método quantitativo, Dietrich (2015, p. 107) considera que as duas abordagens são complementares e aportam um duplo esclarecimento ao objeto de pesquisa, permitindo entender melhor a complexidade dos fenômenos estudados. “O trabalho

qualitativo ajuda a compreender o que se esconde por detrás das cifras, ao passo que o método quantitativo aclara os resultados obtidos graças às entrevistas e às observações”.

Ou seja:

A metodologia assim empregada aporta uma mais-valia científica não desprezível, notadamente porque ela estimula o pesquisador a realizar um trabalho reflexivo interrogando-se sobre sua prática de campo e sobre os resultados apontados pelos dois métodos, a fim de encontrar um equilíbrio entre posicionamentos que frequentemente são colocados de costas um para o outro. (Dietrich, 2015, p. 182).

Para a compreensão da política nacional foram consideradas as três edições existentes do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM de 2004, II PNPM de 2008 e III e o último PNPM de 2013). De modo mais particular, em se tratando da compreensão da política nacional para as mulheres em duas capitais brasileiras, utilizamos apenas a terceira edição do PNPM (2013-2015), por ser a edição vigente e, conseqüentemente, responsável por subsidiar as ações mais recentes das governanças locais durante nosso processo de pesquisa.

Além disso, consultamos os Relatórios de Implementação disponíveis do I e II PNPMS, assim como os anais de três Conferências Nacionais do PNPM. Também buscamos informações pertinentes nos Relatórios do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento do PNPM – SIOP 2012, bem como nos demais documentos relacionados à política, todos disponíveis no sítio eletrônico <sup>6</sup> da Secretaria de Políticas para as Mulheres. Foram especialmente importantes as publicações sobre as orientações estratégicas da SPM aos governos locais, além do Relatório de Gestão da SPM (2011-2014). No caso das publicações em formato de livro, estas foram consultadas em bibliotecas, ou adquiridas.

## **Percursos e bifurcações**

Ao fazer o apontamento para uma análise das políticas públicas para as mulheres, não podemos deixar de considerar que, a despeito de suas pretensões democráticas e igualitárias, o campo político, espaço fundamental na luta pela

---

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm>>. Acesso em: 10 de junho de 2013.

conquista de direitos, tal como outros campos sociais, esteve historicamente associado ao masculino em detrimento da participação pública das mulheres.

O desenho e aplicabilidade da política ou das políticas, historicamente, resulta em grande parte das diretivas de uma elite política (homens brancos, heteronormativos, com alto grau de concentração de renda e inserção social). As mulheres ainda não se fazem presentes, de modo igualitário, na política, sobretudo na tomada de decisões daquelas políticas mais específicas que as têm como destinatárias. Por muito tempo, caminhando à margem da participação “as vozes e as experiências originadas fora da esfera hegemônica não eram consideradas legítimas, já que o Estado não as qualificava em seu horizonte de atuação” (Bandeira e Almeida, 2013, p. 36).

Em razão disso, a exclusão política das mulheres não é apenas uma especificidade da época contemporânea. Na verdade, historicamente, através dos séculos e dos regimes políticos, as mulheres foram afastadas do poder de diversas formas e em níveis variados. Mesmo no ordenamento político moderno, a democracia ainda pode ser considerada exclusiva e masculina. Em certa medida, a separação crescente entre a esfera pública e a esfera privada se traduziu na exclusão das mulheres na esfera pública e em sua subordinação na esfera privada.

Ademais, a própria ciência política, à imagem do campo social que se compromete a estudar, foi considerada na sua constituição uma disciplina fortemente masculina e, em certa medida, apontada como resistente aos termos e análises de gênero. Pinto (1992, p. 128) avalia que, entre as chamadas ciências humanas no Brasil, é a ciência política que, historicamente, menos contribuiu para o estudo da questão da mulher. Segundo a autora, a posição tímida desta área pode ser facilmente verificável quando se busca a produção em locais privilegiados de discussão sobre gênero, indicando, assim, duas explicações para tal fenômeno: “a primeira concerne à própria visibilidade da mulher enquanto objeto de pesquisa; a segunda, às preocupações temáticas, teóricas e metodológicas da ciência política”.

Em síntese, Scott (1989) afirma que o gênero, como categoria de análise capaz de articular explicações para além da oposição masculino/feminino, compreendendo as relações entre os sexos na composição das relações sociais e, portanto, capaz de explicar as persistentes desigualdades entre homens e mulheres, somente foi possível por intermédio de pesquisas feministas recentes. Diante disso:

[...] No espaço aberto por esse debate, do lado da crítica da ciência desenvolvida pelas ciências humanas e da crítica do empiricismo e do humanismo que desenvolvem os pós-estruturalistas, as feministas não só começaram a encontrar uma via teórica própria, como elas também encontraram aliados cientistas e políticos. É nesse espaço que nós devemos articular o gênero como uma categoria de análise. (Scott, 1989, p. 20).

O desenvolvimento de políticas visando promover o estatuto das mulheres inscreve-se num contexto mais geral de afirmação da norma de igualdade e de implementação de dispositivos de luta contra as discriminações por diversas organizações internacionais desde os anos 1970. Isso ocorre de tal forma que, mesmo que o termo gênero tenha começado a ser evocado na passagem dos anos 1970 para 1980, ele se torna reconceitualizado através do artigo de Joan Scott. É nesse mesmo período que a emergência dessa questão começa a galgar espaço dentro da ciência política:

Os anos 1970 foram o teatro de modificações políticas, culturais e epistemológicas consideráveis graças às interrogações sobre o poder e a dominação patriarcal trazidas pelos movimentos feministas, os movimentos homossexuais e mais geralmente a questão de gênero, que se desenvolve pouco a pouco em todas as ciências sociais. Assim, a desconstrução da divisão dual entre a esfera privada e a esfera pública abriu espaços cognitivos novos para pensar a dominação masculina na família ou na intimidade da sexualidade como questões políticas. (Parini, 2013, p. 183, tradução nossa).

Nessa mesma década, ganham força os estudos de gênero no Brasil, diretamente ligados aos efeitos da segunda onda do feminismo que, “seja enquanto uma forma de organização e ação coletiva, seja pelas suas demandas ou ainda pela sua capacidade de questionar as normas e padrões sociais vigentes, constitui-se como um movimento político” (Araújo e Prá, 2014, p. 7).

Na história, as análises em termos de gênero contestaram a cronologia clássica da democratização, sublinhando a exclusão das mulheres e seu acesso

tardio à cidadania<sup>7</sup> política. Na filosofia política<sup>8</sup>, as perspectivas de gênero permitiram criticar os fundamentos androcentrados de noções canônicas, como o contrato social, a representação, a democracia e a justiça.

De acordo com Bereni (2016), na ciência política, os esquemas clássicos de análise do militância, da legitimidade política, da burocracia e das políticas públicas foram impulsionados pelas pesquisas sobre gênero. Já na sociologia, os estudos sobre gênero questionaram as concepções tradicionais do trabalho, da família, ou ainda, das classes sociais.

Segundo Pereira (2013), duas autoras se destacaram durante a década de 1980 por suas iniciativas marcantes em torno de suas teorias: Jean Elshtain (1981) e Carole Pateman (1988), ambas por questionarem, na teoria política, o caráter neutro da cidadania para as mulheres, a separação entre privado e público, defendendo a ideia de uma cidadania diferenciada, centrada nas mulheres. Dito isso:

Carole Pateman denuncia a cidadania patriarcal fundada sobre o universalismo abstrato que coloca o masculino como norma de referência, destacando aquilo que ela nomeia de dilema de Wollstonecraft: seja para reivindicar a cidadania em nome da igualdade de humanidade com os homens e se assimilar dificilmente a uma cidadania fundada sobre o masculino, seja para reivindicar a cidadania em nome da diferença sexual e obter uma cidadania de segunda classe. A solução para Carole Pateman reside numa cidadania diferenciada segundo o gênero, o que daria uma significação política à maternidade. Ao fazê-lo, pretende desconstruir uma concepção liberal da cidadania fundada sobre a separação entre o privado e o público, separação que recorta a divisão sexual do trabalho. (Pereira, 2013, p. 95-6, tradução nossa).

Tais abordagens permitem compreender a complexidade e a diversidade das mudanças em curso no seio das representações e das práticas políticas para as mulheres. A importância de trazer para a discussão o conceito de cidadania, em

---

<sup>7</sup> De acordo com Raquel Viana (2013), historicamente, as mulheres estiveram excluídas da noção de cidadania. Da Grécia antiga às sociedades contemporâneas, predominou a ideia de separação da sociedade em duas esferas, uma pública e outra privada. A cidadania, somente possível na esfera pública, como um atributo dos homens livres, manteve as mulheres privadas dos direitos, destituídas da condição de cidadãs. Mesmo em contextos de grande efervescência e transformações sociais, como o da Revolução Francesa do século XVIII, com seus ideais de igualdade, liberdade e fraternidade, as mulheres permaneceram alijadas. Desta forma, as mulheres, circunscritas na esfera privada, identificadas a partir da sua suposta natureza feminina, desenvolvem-se como não cidadãs e, portanto, não portadoras de direitos.

<sup>8</sup> A discussão sobre os fundamentos androcentrados do liberalismo político moderno fica por conta da filósofa americana Carole Pateman, que, na sua obra *O contrato sexual*, trata do patriarcado moderno e da dominação dos homens sobre as mulheres, discutindo a diferença hierárquica entre os sexos. A autora reforça sua crítica ao patriarcado, sobretudo, ao indicar o postulado da liberdade e da igualdade natural dos indivíduos, no qual somente os homens contam como “indivíduos”, enquanto as mulheres são consideradas como destinadas à submissão.



termos de gênero, torna-se fundamental para o alcance de uma construção teórica que não somente dê conta do universo empírico de nossa pesquisa, mas, sobretudo, vá de encontro a uma construção compreensiva dos espaços que as mulheres ocupam na sociedade, em particular na Amazônia, quando se trata dos seus direitos e da produção de políticas públicas.

Historicamente, na afirmação dos princípios universalistas a partir do século XVIII, a figura do “homem político” moderno se constrói com base em certo número de distinções sociais, de classe, de idade e de gênero. Sem dúvida, a importância de uma reflexão mais profunda sobre a questão da democracia e da representação associadas ao gênero é prioritária. “Ora, isso não quer dizer que a democracia seja excludente, mas, muito simplesmente, exclusiva, no sentido que ela escolheu os homens sem explicitamente recusar as mulheres” (Varikas, 2016, p. 88). Tudo isso reforça a forte presença da figura da masculinidade na política. Desta afirmação, compreende-se que:

A construção do Estado moderno foi marcada, entre outros aspectos, pela negação às mulheres da condição de cidadãs e, por consequência, por sua exclusão das esferas de poder. Contudo, contrariamente ao que costuma parecer, isso em si não constitui exceção, já que a história do Ocidente se faz com essa exclusão. O que é próprio da modernidade é o afastamento na prática, e de fato, do poder decisório. A modernidade obriga a repensar o poder, a rever as regras da representação e da soberania, sem perturbar a hierarquia. A igualdade e a liberdade vêm acompanhadas de determinadas restrições associadas ao sexo. A independência de um foi construída e sustentada com base na dependência de outros. (Araújo, 2012, p. 245).

Nas sociedades contemporâneas, a representação dominante da profissão política possui essa herança. Nos Estados que desde o século XVIII se inspiraram nos princípios liberais e democráticos, o acesso das mulheres ao direito ao voto e à elegibilidade somente se dá em meados do século XX. A título de exemplo, apesar da crescente participação política das mulheres, a sua baixa proporção nas esferas do poder político é uma realidade constatada ainda hoje em quase todos os países do mundo.

Os dados trazidos por Bereni (2016) indicam que, em vários países, a marginalidade política das mulheres foi cada vez mais pensada como *déficit* democrático. Em 2011, uma média de 80% dos lugares nos parlamentos, em nível mundial, foram ocupados por homens, e somente 10% dos chefes de Estado e de governo eram mulheres. Neste contexto, a ideia de promover a presença das

mulheres de maneira voluntária, por meio de cotas sexuadas<sup>9</sup>, ganhou uma crescente legitimidade. Sobre esse aspecto, o tipo de dispositivo adotado por países da Europa, assim como em países latino-americanos – Argentina (1991), Brasil (1995), Bolívia (1997) –, consiste em adotar uma regra eleitoral imposta aos partidos políticos de apresentar certa porcentagem de mulheres (30% no caso brasileiro) na lista de candidatos. Sobre este aspecto:

As pesquisas mais recentes sobre este tema mostram que se a feminização das assembleias constitui uma condição favorável na produção de políticas para as mulheres, ela deve ser combinada com outros parâmetros. A propensão de representantes a defender a causa das mulheres depende particularmente da força dos movimentos feministas, das ligações que existem entre esse movimento e o universo da política institucional, e da existência ou não de estruturas no Estado que defendam os direitos das mulheres. (Bereni, 2016, p. 127, tradução nossa).

Parte do engajamento das mulheres que reivindicam sua inserção através de políticas focalizadas é perpassada pelo seu efetivo papel no espaço público e político, seja por sua participação nas instâncias de democracia representativa, seja nas associações da democracia representativa. Complementarmente, Varikas (2009, p. 116) defende que no “princípio fundador dos sistemas políticos universalistas, a igualdade é, porém, uma das promessas mais inacabadas da modernidade”.

A fala da autora nos convoca a uma reflexão necessária quando se trata dos direitos das mulheres e do princípio da igualdade democrática. Há, sem dúvida, a necessidade de um resgate ontológico na compreensão e na prática da igualdade de gênero. Para a autora:

Se os direitos iguais precisam ser declarados, é porque não existem fora da vontade humana que os declara: a igualdade não é uma realidade empírica, mas pode vir a sê-lo, devido a uma ordem política instituída pelos cidadãos e cidadãs que se comprometem a substituir os privilégios de nascimento pelo princípio “uma lei geral para todos, conhecida por todos e elaborada por todos”. (Varikas, 2009, p. 116).

É nessa perspectiva que o estudo e a análise das políticas públicas, com base na categoria gênero, caminham no sentido de reforçar um campo multidisciplinar,

---

<sup>9</sup> Tal dispositivo consiste em reservar uma certa porcentagem de lugares ao sexo sub-representado nos lugares de decisão ou nas listas de candidatos às eleições. As cotas podem ser implementadas por iniciativa dos partidos (cotas intrapartidárias) ou por meio de medidas legais (cotas legais).

contribuindo para que as demais áreas do conhecimento não se mantenham refratárias no tocante à questão de gênero e à produção de políticas públicas para as mulheres, particularmente quanto ao papel da ciência política.

De maneira geral, o foco na perspectiva de gênero coloca em evidência a relação de inclusão e/ou exclusão das mulheres na produção de suas políticas públicas. A consequente análise do PNPM na esfera local permite, assim, perceber os contornos participativos no atual ordenamento social. “Se os sujeitos são construídos por discursos governados por regras que operam por repetição, nós devemos forçosamente privilegiar a análise dos discursos constituídos e, o mais frequentemente, hegemônicos” (Varikas, 2016, p. 102).

Assim, a reflexão vai ao encontro do questionamento levantado por Scott (1989, p. 29), a qual sugere que “o gênero tem de ser redefinido e reestruturado em conjugação com a visão de igualdade política e social que inclui não só sexo, mas também classe e raça”. Portanto, como as instituições sociais têm incorporado o gênero nos seus pressupostos e na sua definição de políticas públicas?

As mulheres conquistaram avanços importantes no mundo do trabalho, da cultura e da educação, entretanto os ganhos de igualdade e liberdade ainda são limitados. Demandas por universalização da igualdade se uniram a demandas por reconhecimento das diferenças; as mulheres são sujeitos múltiplos, afetadas por diferentes discriminações e injustiças (Fraser, 2002).

Compreender os efeitos políticos na relação entre Estado e movimentos sociais na incidência de políticas públicas faz parte do construto teórico e empírico de nossa pesquisa. Esta realidade impõe o permanente desafio ao Estado brasileiro de avançar na construção de melhores condições de vida para as mulheres, em particular para as mais pobres, negras e indígenas. Desafia, portanto, sua intervenção por meio de políticas públicas capazes de alterar esse quadro de desigualdades que estruturam as relações entre mulheres e homens, tanto na esfera pública quanto na esfera privada.

A hipótese que norteia esta pesquisa é a de que a produção de políticas públicas para as mulheres sofreu grande impacto a partir dos anos 2000, especialmente com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e, por conseguinte, de um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). A partir desta década, ao sustentar a centralidade da participação das mulheres no desenho

das políticas públicas, reforça-se uma nova arquitetura da relação entre os movimentos sociais e o Estado, garantindo maior legitimidade institucional ao processo decisório com a inovação democrática das conferências de políticas para as mulheres. Contudo, apesar do impulso dado pela SPM, da sua posição institucional de coordenadora do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, a efetividade dessa política nos Estados e Municípios depende de uma adesão por parte dos governos locais. Com isso, defendemos que a implementação, nos moldes defendidos pela SPM, pode variar, em grande medida, nos seus aspectos políticos, organizacionais, econômicos e sociais, indicando uma fragilidade federativa na repartição de responsabilidades e na efetivação de políticas públicas na região Amazônica.

Para empreender a análise, foram selecionadas duas capitais da região Norte, as quais apresentam características distintas quando se trata dos aspectos populacionais, da cultura organizativa dos movimentos sociais, da relação destes com as governanças locais, assim como das estruturas institucionais com vistas a garantir a efetividade das políticas públicas para as mulheres da região Amazônica.

### **Estrutura da tese**

Nos capítulos desta tese apresentamos uma discussão sobre o processo de articulação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) e seus reflexos em uma determinada região brasileira. Com relação ao atual desenho de políticas públicas para mulheres, procuramos organizar nossa explicação partindo de uma periodização da relação entre os movimentos sociais e o decurso institucional da sua participação política, promovida principalmente a partir da criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), que tem na sua concepção o modelo da transversalidade de gênero.

No primeiro capítulo será apresentado o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) como política pública formulada há mais de uma década no Brasil, representando o ineditismo de pactuação de uma política nacional para as mulheres. Política essa advinda da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), responsável não só pelo desenho, mas, sobretudo, pela condução de todo o processo de conferências (federal, estadual e municipal), promovendo uma histórica participação das mulheres no desenho e na condução do próprio PNPM.

Ao longo deste e dos demais capítulos da tese, será comum o resgate de algumas cenas oriundas da pesquisa empírica, da observação local, que darão mostras não só da articulação local do plano, mas também da organização política das mulheres na Amazônia. Assim, ainda neste primeiro capítulo, refletimos sobre os avanços da SPM e sobre a decisão de reduzir o seu caráter de Ministério. De modo particular, serão evidenciadas as consequências e os reflexos dessa medida no nível local.

No segundo capítulo será feita uma análise da importância das conferências nacionais de políticas para as mulheres, que em última instância são consideradas como o espaço institucionalizado de participação das mulheres na condução do próprio PNPM. Tal percepção possibilitará uma discussão sobre um novo desenho na relação entre Estado e movimentos sociais, onde estes últimos passam a ocupar, de forma cada vez mais estratégica, os espaços socioestatais, sobretudo a partir dos anos 2000. Tal relação será compreendida pelo viés de experimentação histórica na produção de políticas públicas para as mulheres. Novamente, será feita uma análise da condução das conferências no nível local, com vistas a explicitar as características das políticas públicas para as mulheres na região Amazônica.

No terceiro capítulo, procuramos compreender os mecanismos políticos, sociais, econômicos e estruturais que possibilitam, ou não, a efetividade do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres nas duas capitais da região Norte do país, bem como: a correlação de forças entre os governos federal, estadual e municipal; os Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs); o papel desempenhado pelos movimentos sociais via conselhos de direitos da mulher; a gestão municipal e estadual; em suma, a eficácia da transversalidade política do PNPM no âmbito local.

## CAPÍTULO 1

### O Plano Nacional de Políticas para as Mulheres



“O ensejo a fez tão prendada  
Ela foi educada pra cuidar e servir  
De costume esquecia-se dela  
Sempre a última a sair  
Disfarça e segue em frente  
Todo dia, até cansar  
E eis que de repente ela resolve então mudar  
Vira a mesa,  
Assume o jogo  
Faz questão de se cuidar  
Nem serva, nem objeto  
já não quer ser o outro  
hoje ela é um também”  
**Desconstruindo Amélia**  
(Pitty)

#### Cena 1 – O primeiro contato com as Conferências

Cheguei ao Centro de convenções “Vasco Vasquez”, local definido para a realização da 4ª Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres (4ª CMPM), em Manaus. Um prédio vistoso, amplo e moderno, localizado numa área nobre da cidade, exatamente ao lado da Arena da Amazônia, estádio de futebol que sediou alguns jogos da Copa do Mundo em 2014. Diferentemente da tarde anterior – destinada ao credenciamento para o evento –, nesta manhã havia uma intensa movimentação de pessoas. Ao adentrar o auditório, o relógio marcava 8h50; escolhi um canto ao fundo e permaneci de pé. O lugar estava com a sua capacidade máxima de lotação e não havia mais assentos disponíveis. Do fundo do auditório, a primeira coisa que percebi foi uma “divisão” do público presente em dois lados. As cadeiras do lado esquerdo eram majoritariamente ocupadas por mulheres dos movimentos sociais: um lado colorido nas roupas, nas suas faixas, cartazes e bandeiras. Do lado direito do auditório, ocupavam assento pessoas ligadas ao governo municipal, mulheres e homens, em sua maioria funcionários da Prefeitura. Ali também estavam as gestoras e as representantes dos Conselhos Estadual e Municipal de Direitos da Mulher. A identificação deste segundo grupo era fácil, pois a maioria usava uma camiseta estampada com a mesma imagem utilizada no material distribuído

na conferência<sup>10</sup> (pasta com bloco de anotações, fôlder e um leque de papel), além do *slogan* da Prefeitura de Manaus e da Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos (SEMMASDH). Ao longo dos três dias de realização da conferência, essa divisão se manteve. Sempre que o lado esquerdo reagia com vaias, reprovando ou discordando das falas institucionalizados, o lado direito rapidamente respondia, batendo palmas.

Neste capítulo, procura-se explicar a origem da primeira política pública nacional destinada às mulheres, através da formulação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). Nessa abordagem será discutida a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), responsável pelo desenho e pela articulação desta política desenvolvida há mais de uma década nos Estados e Municípios do país.

Doravante, será comum resgatarmos algumas cenas capturadas durante a pesquisa de campo em duas capitais da Amazônia: Boa Vista e Manaus. É fazendo essa reflexividade – articulando a generalidade (a partir da política nacional) e a particularidade (compreendendo a política local) – que pretendemos demonstrar a configuração e os desdobramentos desta política pública para as mulheres na região Amazônica.

Nessas duas cidades, não nos atemos apenas ao discurso institucional como lugar-comum, reverberado durante as quatro conferências das quais participamos no ano de 2015 (duas municipais e duas estaduais)<sup>11</sup>. Além disso, procuro apresentar relatos obtidos mediante entrevistas específicas com as mulheres

---

<sup>10</sup> Ao longo da realização da 4ª CMPM em Manaus, durante as entrevistas com as mulheres dos movimentos sociais, as falas revelaram um nítido descontentamento com muitos aspectos da realização da conferência que serão revelados ao longo deste trabalho. Chamamos atenção aqui para o material gráfico estampado em todos os cartazes, painéis, fôlderes de divulgação, material distribuído durante o credenciamento. Trata-se de uma imagem com vários rostos sobrepostos: são fotos de perfil de várias mulheres. A maioria dessas mulheres são representantes dos órgãos da gestão municipal e não oriundas dos movimentos sociais. Esse foi um dos fatos que desagradou às participantes dos movimentos sociais, uma vez que toda a discussão de realização da conferência passou pelo Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, mas o resultado final da diagramação do material da conferência não foi o decidido pela maioria, tendo sido modificado de última hora pela administração municipal.

<sup>11</sup> No processo de realização das conferências, as rodadas de Conferências Municipais e Estaduais na Região Norte – que antecederam a realização da 4ª Conferência Nacional, no primeiro semestre de 2016 em Brasília – ocorreram nos seguintes períodos: em Manaus (AM), a 4ª Conferência Municipal realizou-se entre 22 e 24 de setembro de 2015, e a 4ª Conferência Estadual, de 2 a 4 de dezembro de 2015. Em Boa Vista (RR), a 3ª Conferência Municipal ocorreu no dia 11 de setembro de 2015 e a 4ª Conferência Estadual realizou-se no período de 26 a 28 de novembro de 2015. Importa destacar que no período de maio a dezembro de 2015 foram realizadas as últimas conferências locais de políticas públicas para as mulheres no país.

dos movimentos sociais, e também com as mulheres responsáveis pelo encaminhamento das políticas públicas, as gestoras dos organismos institucionais.

A pesquisa de campo teve início em 2015, na cidade de Boa Vista (RR). A tarefa inicial foi realizar o levantamento e primeiro contato com os principais movimentos sociais existentes na capital. Nesse sentido, identificamos alguns movimentos de mulheres e apenas um movimento que se denomina feminista. Entre os principais movimentos com os quais mantivemos contato, estão: Núcleo de Mulheres de Roraima (NUMUR); Movimento de Mulheres Camponesas de Roraima; Movimento de Mulheres Indígenas de Roraima; Movimento das Trabalhadoras Rurais de Roraima; Associação de Travestis, Transexuais e Transgêneros do Estado de Roraima (ATERR).

Nesta cidade, com relação aos organismos públicos responsáveis pelas políticas para as mulheres, constatamos que, atualmente, existe apenas a Coordenação Estadual de Políticas para as Mulheres (CEPPM), criada em abril de 2015, ligada a uma secretaria maior, a Secretaria Estadual de Trabalho e Bem-Estar Social (SETRABES). Em Boa Vista, a estrutura que dá suporte às mulheres, não só da capital, mas de todo o Estado de Roraima, pertence ao Governo Estadual, inexistindo alguma ação oficial mais abrangente por parte do Governo Municipal. Embora o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres exista há mais de uma década, é inédita a criação de um Organismo de Políticas para as Mulheres (OPM) em Boa Vista (RR).

A partir do segundo semestre de 2015, deslocamos a pesquisa de campo para a cidade de Manaus (AM). Inicialmente, buscamos os principais órgãos responsáveis pelo encaminhamento e execução das políticas públicas para as mulheres, tanto na esfera estadual quanto na municipal. São eles: Secretaria Executiva de Política para as Mulheres, Gerência de Promoção dos Direitos da Mulher, além dos Conselhos Municipal e Estadual de Direitos da Mulher. Posteriormente, através do agendamento de entrevistas, descobriu-se que a Gerência de Promoção dos Direitos da Mulher, órgão municipal, encontrava-se desativada desde abril de 2015.

Ainda na cidade de Manaus, diferentemente de Boa Vista, verificamos uma maior atuação dos diversos movimentos de mulheres e feministas. Para citar alguns movimentos e organizações com os quais mantivemos contato, destacamos os



seguintes: Movimento das Mulheres Negras da Floresta – Dandara; Movimento de Mulheres Solidárias do Amazonas – MUSAS; Movimento Feminista Maria Sem Vergonha – MFMSV; Movimento de Mulheres Orquídeas; Articulação de Mulheres do Amazonas – AMA; Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia – MAMA; Movimento Nacional de Lutas por Moradia – MNLM; Guerreiras Amazônicas em Movimento – GAM; Associação de Donas de Casa do Estado do Amazonas – ADCEA; Articulação de Mulheres Brasileiras/Amazonas – AMB/AM; Fórum Permanente das Mulheres de Manaus; Fórum de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais do Amazonas – FLGBT/AM; Liga Brasileira de Lésbicas/Amazonas – LBL/AM; Articulação Brasileira de Lésbicas/Amazonas – ABL/AM.

Nesse processo, não podemos deixar de enfatizar a importância e a capacidade organizativa desses movimentos, muitos deles atuando na região há mais de duas décadas, buscando, entre tantos objetivos, assegurar que o envolvimento de suas representantes seja legítimo, autônomo e continuado. Das duas cidades pesquisadas, foi em Manaus que identificamos um maior “padrão” de organização das mulheres em torno dos movimentos sociais, assim como nos Conselhos Municipal e Estadual de Direitos da Mulher.

Durante pouco mais de um ano de pesquisa a percorrer órgãos públicos e com acesso a documentos oficiais, mapeando os movimentos sociais, podemos dividir o processo de investigação empírica em dois momentos: antes da realização das conferências de políticas para mulheres e durante a realização da quarta rodada de Conferências Municipais e Estaduais de Políticas para as Mulheres, conforme estabelece o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – SPM/PR, que, em 2015, tiveram como tema: mais direitos, participação e poder para as mulheres.

De acordo com pesquisa realizada por Avritzer (2012) sobre a realização de conferências, os resultados mostram que o padrão de participação inclusiva expandiu-se nacionalmente. Segundo o autor, no Brasil a tradição das conferências nacionais como ação política participativa ocorre desde o início dos anos 1940, ainda no período do primeiro governo de Vargas. Posteriormente, em 1988, a Constituição redimensionou as formas de participação civil com a institucionalização das conferências nacionais nas áreas de saúde e assistência social. No entanto,

O grande impulso conferido às conferências nacionais ocorreu depois de 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente. Nos últimos

20 anos, 80 delas foram realizadas: 21 na área da saúde; 20 relacionadas aos temas das minorias; 6 relativas ao meio ambiente; 22 a respeito da economia, do Estado e do desenvolvimento; 17 sobre educação, cultura e assistência social; e 11 sobre direitos humanos. (Avritzer, 2012, p. 6).

De fato, somente através da participação nas conferências, no período de setembro a dezembro de 2015, nas cidades de Manaus (AM) e Boa Vista (RR), foi possível perceber a rotina das mulheres envolvidas em diferentes estágios e processos, que, em última análise, contribuem para garantir a efetividade das políticas públicas, especialmente aquelas elencadas no PNPM. Foram em média três dias de realização para cada conferência, nas quais são formados Grupos de Trabalhos (GTs, dez no total), cada um tendo como tema de discussão (direta ou indiretamente) um dos eixos de ação do próprio PNPM. Nas duas capitais, ao final das conferências estaduais, precedidas pelas etapas municipais, são eleitas as delegadas para a etapa nacional. A tarefa dessas delegadas é levar as resoluções aprovadas para a etapa subsequente, a nacional, em Brasília.

Já nos primeiros passos da pesquisa percebemos que, além de registrar os eventos institucionalizados – as conferências e as diversas falas –, não poderíamos ignorar as relações entre grupos, pessoas, partidos e uma série de interesses públicos e particulares que se desdobram e se interpõem durante a observação. Em muitos momentos, pelo fato de a conferência ser por si só “multidimensional” em significados, algumas questões podem ter ficado “fora de foco”. O campo e os registros foram dando espaço a falas protocolares, lugares-comuns do discurso de representantes institucionais, dinâmicas ritualísticas do funcionamento do evento, por vezes perdendo de vista o jogo político inerente à realidade observada.

Mais particularmente, ao participar das conferências e ouvir as falas, começam a ocorrer com mais frequência nuances de repetições em diferentes discursos sobre o corte de gastos e a possibilidade de redução do papel da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), que até então possuía caráter de Ministério. A correlação de forças necessárias à efetividade de políticas públicas para as mulheres nos Estados e Municípios, sustentada em grande medida pelo apoio da SPM, estava de fato prestes a sofrer um forte impacto.

## 1.1 O início do fim? Da criação da SPM à redução do seu caráter de Ministério

### Cena 2 – Na esfera local surgem as primeiras falas sobre a redução da SPM

Ainda na abertura do evento, em 24 de setembro de 2015, a conferência é conduzida por Maria Gláucia Barbosa Soares, Presidente do Conselho de Direitos da Mulher de Manaus (CMDM). A presidente fala da Gerência Municipal, órgão que havia sido criado para gerenciar as políticas públicas para as mulheres, e que agora passa a fazer parte da Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos (SEMMASDH), por meio da Lei nº 1.975/2015, de 29.4.2015. Durante o anúncio dessa mudança, é possível ouvir uma forte vaia das mulheres dos movimentos sociais, ao passo que o lado direito – preenchido pelo corpo técnico da SEMMASDH – reagiu batendo palmas e ovacionando a fala da presidente do CMDM, Maria Gláucia. Essa forte oposição foi sentida durante toda a realização da conferência, acirrando-se ainda mais no segundo dia do evento. *“Então assim, qual é a estrutura que nós temos hoje em Manaus: nós tínhamos uma Secretaria diferenciada, mas que não chegou a ser implementada, então foi alocada uma Secretaria com essa mesma finalidade na Secretaria Municipal de Direitos Humanos, que agora passou a se chamar Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos (SMMASDH). Essa Subsecretaria da Mulher ainda não tem um nome a ser indicado, está vaga por enquanto. No Estado do Amazonas nós temos a mesma situação. Temos a Secretaria de Justiça e Cidadania (SEJUC), e dentro dessa Secretaria nós temos uma Subsecretaria Executiva. Então, no Amazonas, tanto o Estado quanto o Município têm essa estrutura de Organismos de Políticas Públicas para as Mulheres, que nessa conferência pretendemos discutir e melhorar. Agora, a crise está instalada no Brasil! A referência, a Secretaria de Políticas para as Mulheres, está também ameaçada na sua política. A Secretaria Nacional (SPM) pode perder seu status de Ministério e fazer parte de outro. O Município de Manaus havia criado uma Secretaria da Mulher, uma Secretaria própria, no entanto, como o governo federal está passando por uma*

**reestruturação** [vaías], **gente! É só para colocar a situação** [A fala é interrompida]. Nesse momento, foi possível ouvir as vaías que vinham do espaço ocupado pelas mulheres dos movimentos sociais. É a primeira vez, durante todo o processo de pesquisa de campo, que surge a fala sobre a crise e a perda do *status* de ministério da SPM durante a realização da conferência no âmbito local. Tal repetição se tornará constante nos demais registros da nossa pesquisa.

No ano em que foi realizada a pesquisa de campo, 2015, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) operava de fato com estatuto de Ministério. Da cena descrita acima, a partir da realidade local, pretendemos discorrer sobre esse aspecto que ganhou cada vez mais força: o discurso de redução do caráter de Ministério da Secretaria de Políticas para as Mulheres<sup>12</sup>.

É interessante destacar que não só na fala da presidente do Conselho Municipal, durante a 4ª Conferência Municipal em Manaus, mas também em outras entrevistas que realizamos nesse período, já existia a preocupação com a possibilidade de redução de recursos e mesmo de atuação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), assim como da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), ambas mantenedoras das políticas e promoção de direitos relativos à igualdade de gênero e raça, delineadas nos governos petistas de Lula e Dilma Rousseff.

Nesse contexto, o ano de 2015 definiu-se por uma intensa participação social, marcado por uma série de abalos políticos que darão cabo aos 13 anos de governo do Partido dos Trabalhadores (PT). Mesmo reeleita presidenta com 54,5 milhões de votos, Dilma Rousseff assume seu segundo mandato de governo com uma verdadeira ofensiva política conservadora que, em última instância, comprometerá os

---

<sup>12</sup> O Fórum Nacional de Gestoras de Organismos Estaduais de Políticas para as Mulheres e o Fórum Nacional de Gestoras Estaduais do Pacto de Enfrentamento à Violência contra a Mulher divulgaram carta aberta, enviada em 23 de setembro de 2015 à presidenta Dilma Rousseff. As gestoras defenderam a manutenção do *status* de ministério da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e manifestaram preocupação com a extinção da pasta ou a sua incorporação a outros órgãos. "Temos ciência da necessidade de adotar medidas para o controle e contenção das despesas públicas e sabemos que estas são medidas difíceis de serem tomadas e que requerem muita atenção. No entanto, gostaríamos de pleitear que a SPM não fosse desarticulada e que não fosse anexada a nenhum outro ministério, sob pena de termos retrocessos e perdas de grande impacto para a vida das mulheres brasileiras, que historicamente sempre foram negligenciadas e ignoradas em suas demandas". Disponível em: (<http://agenciapatriciagalvao.org.br/mulheres-de-olho-2/gestoras-enviam-carta-a-presidenta-dilma-em-defesa-da-spm-como-ministerio/>). Acesso em 19 de dezembro de 2015.

avanços na afirmação do reconhecimento das mulheres e no seu protagonismo, expressos em projetos, programas, ações e políticas públicas, conforme veremos a seguir.

Sem a intenção de aprofundar a discussão, partimos do entendimento de que na gestão federal, os governos do PT, entre 2003 e 2016, não formam um “bloco homogêneo”, existindo, portanto, na questão econômica e política, diferenças importantes entre o primeiro e o segundo mandatos de Lula e Dilma Rousseff (Boito, 2017).

No que se refere ao nosso objeto de pesquisa, a política de reconhecimento das mulheres e dos seus direitos por meio das políticas públicas – especialmente elencados no PNPM –, consideramos que tais governos representaram um contraste significativo na produção de políticas para as mulheres, em comparação com os governos anteriores. Portanto, por se tratar da análise de políticas públicas para as mulheres formuladas durante os governos do PT, não podemos desconsiderar tais mudanças, sobretudo na sua forma operacional de ideário participativo, que vai desde a relação com os movimentos sociais, o aumento significativo de conferências políticas para as mulheres, passando pelo processo de formulação de políticas públicas, até alcançar a devida efetivação.

Ainda que nas conferências tenha sido afirmada a importância do papel desenvolvido pela Secretaria Nacional (SPM) – reforçado com a participação de algumas de suas representantes durante a realização das suas etapas locais em 2015 –, tornava-se cada vez mais próxima a possibilidade de redução da SPM, o que, nas palavras das mulheres entrevistadas, além da perda de recursos, significaria também um movimento de recuo e retrocesso na inserção política das mulheres alcançada até então.

De acordo com (Bohn, 2010), a criação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres salienta a importância de agências estatais de políticas públicas para as mulheres no processo de garantia de direitos. Segundo a autora, é de extrema importância uma agência estatal de políticas públicas que se proponha a articular uma rede no interior de todas as instâncias federativas, pautada pelo gênero e em constante diálogo com os movimentos de mulheres e feministas. Estes, por sua vez, são em grande medida não apenas responsáveis pela significativa mobilização de

mulheres nos últimos anos, mas também elemento definidor no atual desenho de políticas para as mulheres.

Na opinião de Avritzer (2012), parte dessa mobilização foi determinante para a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) como resposta às demandas da sociedade civil organizada; sua materialização inaugura um novo momento na história do Brasil. A SPM foi então considerada uma importante conquista para os movimentos feministas brasileiros, demarcando uma mudança incisiva na relação que os movimentos sociais passam a travar com o Estado.

A criação da SPM<sup>13</sup> com estatuto ministerial significou uma incorporação por parte do Estado brasileiro das demandas acumuladas pelos movimentos feministas e de mulheres ao longo de décadas de lutas. Pode-se dizer que significou também um reposicionamento da relação entre Estado e movimentos sociais, possibilitando algumas mudanças em termos de produção e condução de políticas públicas para as mulheres. De acordo com a fala da segunda ministra da Secretaria de Políticas para as Mulheres (a primeira ministra foi Emília Fernandes), a demanda dos movimentos sociais foi determinante para a criação dessa institucionalidade dentro do Estado:

A criação da SPM pode ser interpretada como uma ação afirmativa que objetivava promover a igualdade entre os gêneros através das políticas públicas. Dando cumprimento ao compromisso assumido durante sua campanha com os movimentos feministas e de mulheres, com as mulheres organizadas nos partidos políticos de esquerda, principalmente no Partido dos Trabalhadores (PT), que traziam para o recém-criado governo as experiências bem-sucedidas de estruturas destinadas a formular e executar, no âmbito municipal, políticas para as mulheres. (Freire, 2017, p. 256).

Criada ainda no primeiro governo Lula, em 2003, o objetivo da Secretaria de Políticas para as Mulheres foi desenvolver ações conjuntas com todos os ministérios e secretarias especiais, tendo como desafio a incorporação das demandas das mulheres no estabelecimento de políticas públicas. A mesma perspectiva é

---

<sup>13</sup> A criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, em 2003, e sua ascensão ao nível de Ministério, em 2010, como Secretaria de Políticas para as Mulheres, concretizou o compromisso do Estado brasileiro com a institucionalização das políticas públicas para igualdade entre mulheres e homens. Outrossim, a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM, vinculada à Presidência da República, e das outras duas secretarias (Igualdade Racial e Direitos Humanos) em 2003, somando-se a Secretaria Nacional de Juventude, em 2005, são consideradas a concretização de uma nova diretriz de governo que passou a favorecer a transversalidade para tratar temas ligados ao reconhecimento de pautas inditárias voltadas à redução das desigualdades estruturais da sociedade brasileira, até então não encaradas pelo Estado e por suas estruturas “departamentalizadas” (Relatório de Gestão da SPM 2011-2014; 2015, p. 10).

apontada por uma pesquisa realizada pelo IPEA, indicando que “foram criadas a partir de 2003 secretarias especiais, a SPM é uma delas – regra geral vinculadas à Presidência da República – com o objetivo explícito de coordenar as ações do governo voltadas para determinados segmentos populacionais” (IPEA, 2009, p. 94).

Fazendo um breve recuo, antes da chegada de Lula à Presidência é importante mencionar que em junho de 2002, ativistas feministas oriundas de diferentes movimentos sociais, de todo o Brasil, reuniram-se em Brasília para lançar a plataforma política feminista. Sobre este momento, Freire (2017) afirma que desse encontro culminou a produção da primeira Conferência Nacional de Mulheres Brasileiras. Os princípios e postulados decorrentes dessa iniciativa inspiraram, nos anos que se seguiram, muitas das políticas implementadas pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM).

Nestes termos, é preciso levar em conta que, muito embora já existisse a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, vinculada ao Ministério da Justiça, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) foi criada pela Medida Provisória nº 103/2003, depois convertida na Lei nº 10.683, de 2003. De acordo com o art. 22 da Lei nº 10.683, de 2003, com redação atualizada pela Lei nº 12.314, de 19 de agosto de 2010, a SPM foi alçada ao nível de ministério, possibilitando maior liberdade orçamentária e autonomia para a elaboração e monitoramento das políticas públicas de gênero.

Do ponto de vista prático, com a criação da SPM, o Estado reconhece e cria um espaço específico para as demandas históricas das mulheres. As iniciativas anteriores não apresentaram um caráter de articulação nacional como o de então. Destarte, o Brasil cria uma agência pública federal para a discussão e elaboração de políticas públicas, que se propõe a cumprir essas tarefas em parceria com a sociedade civil. Assim,

É nos anos 2000 que são criados órgãos governamentais destinados a gerir políticas para as mulheres: primeiramente em 2002, no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, com a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, vinculada ao Ministério da Justiça, e no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPM em 2003. (Fachini e Ferreira, 2016, p. 4).

Com a criação da SPM, promove-se uma nova construção de políticas públicas, utilizando mecanismos e estratégias que caracterizaram um ineditismo na relação entre Estado e movimentos sociais, expresso principalmente na participação

e no controle social por parte da sociedade. Na compreensão de Brandt (2015, p. 5), tais características configuram determinada postura diante das políticas públicas para as mulheres e das relações entre governos de diferentes esferas, “indutoras de caminhos possíveis para a construção da cooperação federativa na construção de políticas públicas”.

Uma importante parcela dos recursos humanos envolvida no gerenciamento da SPM, ao longo de toda a sua existência, tem estreita ligação com a trajetória feminista brasileira. Na composição da SPM são muitos os nomes que podem ser associados ao movimento feminista e às organizações feministas que, ainda anos 1990, foram determinantes na projeção de demandas e articulações políticas. O atual desenho de políticas públicas para as mulheres é reflexo dessa consequente organização percebida como uma nova estratégia de ação do movimento feminista, que engendra um espaço, até então não ocupado, de negociação, nestes termos, com o Estado.

Ainda no tocante ao aspecto organizacional da SPM e de outras secretarias (raça, juventude, direitos humanos) criadas com a mesma finalidade:

Conclui-se, dada a própria lógica dos aparatos burocráticos, que a tendência destas secretarias – muitas vezes apoiada pelo Palácio do Planalto – é a de requerer orçamentos próprios cada vez maiores, de forma a contornar a dificuldade encontrada em fazer que os ministérios atuem adequadamente sobre determinados temas. A opção inversa – isto é, propor a redução do orçamento e o aumento do quadro dedicado à articulação intragovernamental –, ainda que coerente do ponto de vista da gestão governamental como um todo, implica por parte das secretarias especiais perda do poder e da governabilidade a respeito dos rumos da política. Seguidas tais demandas – legítimas – por maior orçamento, a tendência é que as secretarias especiais abandonem seu perfil de gestores da transversalidade e consolidem-se como órgãos executores de políticas, que irão competir com os demais ministérios por recursos tanto orçamentários quanto políticos. (IPEA, 2009, p. 96).

Posteriormente, com a eleição de Dilma Rousseff, os quadros da SPM foram renovados – era um outro conjunto de feministas e ativistas do movimento de mulheres que agora se responsabilizavam pelo delineamento da política nacional para as mulheres. Nas palavras da então ministra da Secretaria de Políticas para as Mulheres, Eleonora Menicucci<sup>14</sup> (2013, p. 324), “a vontade política de introduzir a dimensão de gênero nas políticas públicas e a de romper com a concepção de direitos

---

<sup>14</sup> Socióloga e cientista política, foi ministra-chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) no período de 2012 a 2015.



humanos que mantinha a dimensão de neutralidade e da cidadania universal colocou-se como um dos pontos estruturantes dessa gestão”. Tal percepção pode ser verificado no próprio texto do III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres:

Em 2012, por meio do Decreto nº 7.765, de 25 de junho de 2012, foram feitas modificações na estrutura e nos cargos que integram a SPM, o que contribuiu para o fortalecimento institucional do organismo responsável pelas políticas para as mulheres junto ao governo federal. (III PNPM, 2013, p. 9).

Assim, até o ano de 2016, a SPM operou com estatuto de ministério, porém, de pequeno porte, com cerca de 180 pessoas. Era composta por uma Secretaria Executiva que coordenava projetos de cooperação internacional firmados com organismos do Sistema ONU (conhecidos como Prodocs) e foi responsável pela Diretoria de administração interna, cujo objetivo era desenvolver as diretrizes políticas, o planejamento estratégico e a coordenação do Comitê de Articulação e Monitoramento (CAM) do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). Dentro da própria SPM havia também a coordenação do Observatório de Gênero como núcleo de produção de pesquisas.

Outras três secretarias temáticas integravam a SPM: a Secretaria de Políticas do Trabalho e Autonomia Econômica das Mulheres, a Secretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e a Secretaria de Articulação Institucional e Ações Temáticas. Também faz parte da estrutura da SPM o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)<sup>15</sup>. Sobre o papel desempenhado, além de realizar suas atribuições específicas, coube à SPM prestar suporte ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), órgão criado na década de 1980 e que ganhou novo impulso ao ser incorporado à estrutura da Secretaria. Desde então, este órgão é responsável pela formulação da estrutura interna das Conferências Nacionais de Políticas Públicas para as Mulheres (CNPMPs).

Na discussão conduzida até aqui, percebe-se o quanto o debate da responsabilização do Estado pela execução de ações voltadas à superação das desigualdades de gênero se aprofunda, sobretudo com a criação de espaços no

---

<sup>15</sup> De acordo com Gutterres et al. (2014), os Conselhos de direitos são aqueles que tratam dos direitos de uma população específica. Conforme Pires e Vaz (2012), são “grupos marginalizados que se supõe que precisam de políticas específicas”. Tanto os estudos do IPEA quanto os do Instituto Pólis consideram o CNDM como um dos 11 Conselhos Nacionais, entre 34, que atuam na formulação e na avaliação de políticas públicas.

âmbito do Executivo. A SPM representou a criação de um organismo com caráter executor, como parte da estrutura administrativa, com possibilidade de corresponder à responsabilidade compartilhada com os demais governos, nos diferentes níveis<sup>16</sup>.

Em se tratando da importância da estrutura federativa na efetividade das políticas públicas para as mulheres, Brandt (2015, p. 5) reforça a centralidade da SPM para a execução de políticas para as mulheres nos Estados e Municípios como “inquestionável sob vários aspectos, desde o orçamentário – que considera o impacto das transferências da União aos Estados e Municípios para a concretização de ações –, passando por seu papel de formuladora de diretrizes conceituais da política”. Sobre a transversalidade, podemos inicialmente considerar que:

Como está explícito em vários conceitos de transversalidade, sua aplicação implica desenho institucional que favoreça relações menos marcadas pela hierarquia e pela centralização e mais aderentes a modelos de gestão lateral, nos quais os atores se reúnem com o interesse de cooperar para o alcance de objetivo comum. Nestes desenhos, a coordenação dos trabalhos envolve mais organização das agendas, acompanhamento das tarefas e relatoria do processo, e menos relações de mando e subordinação. A definição das atribuições ocorre de acordo com a *expertise* de cada participante, e a responsabilização dos agentes é definida conforme as competências típicas de cada órgão. (IPEA, 2009, p. 94).

É a partir desse entendimento que consideramos que a Secretaria de Políticas para as Mulheres inaugura um novo marco conceitual e institucional dentro desse campo de construção de políticas públicas para as mulheres brasileiras. De acordo com Brandt (2015), verificam-se em vários documentos, mais especificamente nas três edições dos PNPMs que sucederam as conferências nacionais de 2004, 2007 e 2011, a abordagem e as estratégias adotadas pela SPM/PR, que passaram a servir de baliza para a ação dos demais entes da federação. Essa abordagem se caracteriza pelo “tratamento integral à condição feminina e às questões de gênero, pelo foco na gestão da transversalidade pelas vias da intersetorialidade e da articulação federativa, pela atenção a métodos de planejamento e gestão e às práticas de participação, controle social e transparência” (Brandt, 2015, p. 4).

---

<sup>16</sup> De acordo com Alvarez (2004), compartilham dessa perspectiva, em particular, militantes feministas do Partido dos Trabalhadores (PT). Com as eleições dos primeiros governos do PT, a partir de 1988, a proposta de se ter um órgão de caráter executor ganha força internamente e, neste período, as primeiras experiências se realizam. Com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao Governo Federal, em 2003, esse processo ganha ainda mais força.

### Cena 3 – Em Brasília: a fala da Ministra sobre a redução da SPM

*Entrando no primeiro ponto de pauta sobre a análise da conjuntura, a ministra Eleonora referiu que desde a reeleição da presidenta Dilma, a conjuntura política tem sido muito difícil. Primeiro, devido a sua vitória ter sido muito apertada, daí decorrendo o tratamento hostil dado pelos seus opositores e a exacerbação inadmissível de um ódio por questão de classe social e de gênero, explicitado por representantes basicamente de uma burguesia conservadora em termos de valores, por conta da reeleição de uma mulher sem companheiro e com a história de vida que lhe é peculiar. Um ódio que tem se traduzido em agressões muito difíceis de serem combatidas; uma explícita determinação de se fazer um “terceiro turno”. Aliado a isso, com uma Câmara Federal permeada por um conjunto de deputados majoritariamente do sexo masculino e muito conservadores na questão de valores, e uma bancada feminina muito pequena para se contrapor às suas investidas. E com parte da sociedade que não quer conviver com as diferenças, o que resulta em uma questão muito séria. Além do mais, agrega-se à situação política uma crise financeira mundial que vem se agravando desde 2014, e que não atinge apenas o Brasil. (...) O governo atravessará a crise financeira. Nos momentos de crise política é necessário fazermos pactuações junto aos movimentos sociais, ao Congresso Nacional e aos partidos políticos. **É importante ficar claro que a presidenta Dilma sabe quais são os limites desses pactos. (...) A presidenta não acabará com a SPM. Ela já avisou que unificará a SEPPIR, a SDH e a SPM. E ela tem convicção do que significa politicamente mexer com essas três secretarias. Seria um desastre acabar com algumas delas; jamais fará isso, porque é a base dela.** Do ponto vista orçamentário, as três secretarias representam menos de 0,5% do orçamento geral da União: uma insignificância orçamentária. Todos os ministérios estão contingenciados. Portanto, acabar ou reduzir alguns dos ministérios não tem efeito orçamentário, pois os cortes seriam muito mais*

*simbólicos*. (Ata<sup>17</sup> da 44ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher-CNDM. Brasília, 18 e 19 de agosto de 2015, sala de reuniões da SPM, grifo nosso).

Essa fala da então Ministra da SPM foi feita durante uma reunião do Conselho Nacional dos Direitos da Mulheres em Brasília, cerca de um mês antes do início do processo de conferências nos estados e municípios.

Dito isso, retomamos a nossa análise empírica para mostrar os reflexos do anúncio da redução do estatuto de Ministério da SPM, do ponto de vista das mulheres no âmbito local. Em Manaus, ainda durante a realização da conferência, quando em sua fala oficial, sob fortes vaias, a presidente do Conselho Municipal de Direitos das Mulher menciona as crises econômica e política que podem afetar o município, assim como já estariam afetando a SPM, ao meu lado, uma representante do movimento feminista expressou sua inconformação:

Quer dizer, uma conquista histórica ameaçada por um retrocesso terrível, conquistas históricas que nós conseguimos, estamos perdendo. Nossas secretarias municipais, estaduais, nossa secretaria de políticas para as mulheres com caráter de ministério, vamos perder a secretaria nacional de políticas para as mulheres. Estamos regredindo, estamos na iminência de uma reforma ministerial, e a primeira a ser sacrificada é a responsável pelas políticas para as mulheres. Dificilmente a gente pode conter isso aqui. No Estado e Município, a mesma coisa: querem acabar com as secretarias de políticas para as mulheres, transformá-las em coordenadorias ou secretarias adjuntas, e outras voltar ao básico, que é uma coordenadoria, um servicinho. Então não vamos cruzar os braços, essas são nossas conquistas, têm de ser decididas por nós. (Manaus, 23 de setembro de 2015. Fala da representante do Movimento Feminista durante a 4ª Conferência de Políticas para as Mulheres).

Durante as entrevistas, uma das preocupações manifestadas pelas mulheres referia-se, principalmente, ao incentivo oferecido pela SPM aos Governos Estaduais e Municipais em relação aos Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs), responsáveis pela implementação das políticas públicas de norte a sul do país.

Sobre tais Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs), podemos afirmar que eles foram largamente difundidos pelo país a partir de 2003, com a criação da SPM. Os OPMs são instituições responsáveis pela elaboração, coordenação,

---

<sup>17</sup> Disponível em: (<http://www.spm.gov.br/assuntos/conselho/atas-das-reunioes/43-reuniao-1/ata-da-reuniao.pdf>). Acesso em setembro de 2016.

articulação e execução de políticas de gênero nos Municípios e Estados brasileiros. Tais instituições são assim denominadas de maneira ampla porque podem variar, em cada região do país, de nomenclatura e estrutura. De acordo com dados oficiais da SPM<sup>18</sup>, em 2003, ano de criação da Secretaria, estes organismos não chegavam a vinte em todo o Brasil. Em 2014, “esse número alcançou 683 organismos, sendo 25 estaduais e 658 municipais, contribuindo para o fortalecimento institucional da ação destes entes federados” (SPM, Relatório de Gestão 2015, p. 17).

Ainda em Manaus, em entrevista realizada um dia após a 4ª Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres, procuramos a responsável pelo Organismo de Políticas para as Mulheres (OPM) do Município. Uma vez que o órgão, a Gerência Municipal da Mulher, estava desativado, quem nos recebeu foi a Diretora de Direitos Humanos. Na ocasião da entrevista, perguntamos sobre as reiteradas falas que davam conta da redução do papel exercido pela Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, e como isso poderia refletir na condução local das políticas para as mulheres, nos foi respondido:

Eu acredito que há uma grande possibilidade de a SPM perder sim seu caráter de ministério. No estágio atual ela pode ser sim considerada descartável. Então, se é para reformar administrativamente, se é para enxugar a máquina, essa será a primeira a ser cortada, porque em muitos aspectos, com certeza, são consideradas desnecessárias. (...) Para que a gente possa oferecer uma situação concreta aqui, no fim das contas culmina com o sistema nacional, ele é o responsável. É ele que pode permitir a realização desse sonho, é ele que pode realmente viabilizar. O que vai acontecer se isso acabar? (...) Eu acredito que a gente está querendo implantar o que é desejo e o que é necessidade da população aqui, então, a maior dificuldade é recurso financeiro, sempre foi e infelizmente continua sendo. Porque em determinados programas nós temos um quantitativo de pessoas que precisam ser atendidas, senão nós somos responsabilizados por isso. É algo extremamente sério, então a gente precisa de recursos garantidos para essa política. Eu acho que é um retrocesso, porque muito já se conquistou, ainda tem muito a se fazer acerca dessas políticas, então, todo mundo está inseguro. (Entrevista com a Diretora do Departamento de Direitos Humanos da SEMMASDH, Luciana Farias. Manaus-AM, 25 de setembro de 2015).

Nas falas das entrevistadas, uma militante de movimento social e uma gestora responsável pela política na esfera municipal, as considerações sobre a extinção do estatuto de ministério da SPM são externalizadas como um retrocesso às conquistas das mulheres.

---

<sup>18</sup> Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM-PR). Relatório de Gestão 2011-2014. Disponível em: (<[http://: www.spm.gov.br](http://www.spm.gov.br)>).

Em 2 de outubro de 2015, 275 dias após tomar posse para o seu segundo mandato, Dilma Rousseff anunciou<sup>19</sup> o corte de dez ministérios, entre eles a própria SPM, a qual, conforme divulgado nessa data, passaria a fazer parte do novo Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos. Com essa medida, a presidenta mudou a configuração de seu governo, na tentativa de garantir a sua governabilidade e evitar a abertura de um processo de *impeachment* contra seu mandato, processo esse que começa a tramitar na Câmara dos Deputados apenas dois meses depois, em dezembro de 2015.

Aquilo que era um temor para as mulheres e que fora bastante entoado nas conferências locais das quais participamos veio a se confirmar. Ainda no primeiro semestre de 2016, com o esgarçamento institucional do governo de Dilma Rousseff, conduzido pelo golpe parlamentar<sup>20</sup>, Michel Temer assume a Presidência do país. Neste novo governo, sem mulheres no seu primeiro escalão, a nova indicada para a Secretaria de Política para as Mulheres é Fátima Pelaes<sup>21</sup>. A SPM perde sua diretiva, autonomia e protagonismo, passando, num primeiro momento, a fazer parte da estrutura do Ministério de Justiça e Cidadania e, mais recentemente, a Secretaria de Políticas para as Mulheres foi transferida para o Ministério de Direitos Humanos<sup>22</sup>.

Não resta dúvida que, desde a sua criação, a SPM e, conseqüentemente, a devida articulação de políticas públicas para as mulheres sempre foram um desafio:

---

<sup>19</sup> Disponível em: (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/10/1689347-dilma-anuncia-corte-de-8-ministerios-e-reducao-de-salario-dos-ministros.shtml>). Acesso em: março de 2016.

<sup>20</sup> De acordo com Maringoni (2017), o golpe parlamentar de 17 de abril de 2016 teve como alvo visível o governo Dilma Rousseff, o quarto da chamada linhagem lulista. Uma concentração de interesses financeiros, midiáticos e direitistas uniu as classes dominantes, até então divididas ante a coalizão liderada pelo PT, atraiu o centro político e tirou do poder uma agremiação que estava à testa do Executivo federal havia 4 mil e 856 dias. Foi o mais longo período em que uma mesma organização partidária dirigiu o país em períodos democráticos republicanos. Para um aprofundamento da questão, consultar também: SINGER, André. “As contradições do lulismo: a que ponto chegamos” (2016).

<sup>21</sup> A matéria trata do posicionamento conservador da nova representante da SPM, no governo de Michel Temer, Fátima Pelaes, a qual declarou ser contra o aborto mesmo nos casos previstos em lei: ([https://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/02/politica/1464821271\\_104776.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/02/politica/1464821271_104776.html)). Acesso em dezembro de 2017.

<sup>22</sup> A Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) agora faz parte do Ministério dos Direitos Humanos. A mudança foi confirmada em 21/6/2018 por meio de decreto assinado por Michel Temer, que transfere tanto a Secretaria quanto o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher da estrutura administrativa da Secretaria de Governo da Presidência da República para o MDH. “A política para mulheres é uma das prioridades do Ministério, razão pela qual a chegada da Secretaria nacional de Política para as Mulheres fortalece a atuação do MDH, ao tempo que dá protagonismo à pauta feminina”, afirmou o ministro dos Direitos Humanos, Gustavo Rocha. Disponível em: (<http://www.spm.gov.br/noticias/decreto-transfere-secretaria-de-politica-para-mulheres-para-o-ministerio-dos-direitos-humanos>). Acesso em: 22 de junho de 2018.

É muito importante destacar que a SPM foi criada com estrutura e orçamento mínimos, que ao longo do tempo foram ampliados. A ideia central do governo era que a SPM, mais que executora, fosse uma articuladora das políticas públicas para a igualdade de gênero no âmbito de todos os ministérios e políticas setoriais de forma transversal. A criação dessa nova institucionalidade, com *status* de ministério, nunca chegou a ser um consenso no governo. Em vários momentos houve propostas de criação de um único ministério que incorporasse as secretarias de Políticas para as Mulheres, de Promoção de Igualdade Racial e de Direitos Humanos, com o argumento sempre presente de enxugamento da máquina governamental e maior racionalidade na execução de políticas. (Freire, 2017, p. 256).

Para além da discussão feminista, não é difícil perceber que ainda há um longo caminho a percorrer no que concerne aos direitos das mulheres. Reflexo profundo disso é a notória falta de igualação, até mesmo compreensão, da questão de gênero em nossa sociedade. Nos últimos tempos, são perceptíveis os reflexos de uma ofensiva conservadora que tem se manifestado na sociedade e no parlamento do país.

Nessa trajetória do estabelecimento de políticas para as mulheres, avanços notáveis ocorreram em certos temas e pautas, sendo a violência de gênero e o combate às desigualdades os mais expressivos deles. “Permanecem como temas protelados, porém, outros pontos nevrálgicos, como o dos direitos reprodutivos” (Gutterres et al., 2014, p. 234).

Embora muitas ações em torno dos direitos e das políticas públicas para as mulheres tenham sido discutidas ao longo das conferências e dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPMs), nem todas tiveram a possibilidade de avançar. De acordo com Freire (2017), o governo e, principalmente, a SPM foram sistematicamente confrontados por grupos conservadores, na tentativa de impedir que o Governo Federal desse sequência às aprovações concernentes à temática do aborto<sup>23</sup>, discutidas e aprovadas na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), corroboradas na II CNPM, e consubstanciadas ainda na primeira versão do I PNPM.

---

<sup>23</sup> De acordo com Freire (2017), em setembro de 2005, apesar das resistências manifestadas sobretudo por setores religiosos, uma comissão foi instalada para “constituir comissão tripartite com representantes do Poder Executivo, Poder Legislativo e sociedade civil para discutir, elaborar e encaminhar proposta de revisão de legislação punitiva que trata da interrupção voluntária da gravidez”. Posteriormente, um relatório de trabalho foi entregue defendendo a realização legal do aborto até doze semanas por decisão exclusiva das mulheres, e com até vinte semanas se a gravidez fosse resultante de violência sexual, o qual teve sua tramitação obstaculizada apesar dos esforços e pressão sistemática dos movimentos feministas e de mulheres. O projeto de lei foi arquivado em 2007, e infelizmente a partir de então o conservadorismo só fez crescer na sociedade brasileira.

Para citarmos um exemplo, sem nos furtarmos ao contexto da discussão que levantamos aqui, esse mesmo espectro conservador que por tantas vezes fez os direitos das mulheres retroceder se fez presente novamente, com o Projeto de Lei<sup>24</sup> (PL 5.069/2013), que retomou a questão do aborto, na tentativa de reverter medidas constitucionalmente garantidas por um processo histórico de luta das mulheres. A reação dos diversos movimentos feministas e de mulheres foi rápida e se deu por meio de inúmeras manifestações por todo o Brasil. Em contrapartida, Eduardo Cunha, presidente da Câmara dos Deputados na época, publicou um artigo em jornal, intitulado “Fizeram de mim o inimigo nº 1 das mulheres”<sup>25</sup>.

Fundamentalmente, importa considerar que a SPM também exerceu um papel fundamental na interlocução com outras pastas e na inserção da perspectiva de gênero em diferentes políticas públicas federais. Essa influência se fez sentir no Bolsa Família, no Programa Minha Casa Minha Vida e no PAC – Programa de Aceleração do Crescimento –, contemplando as mulheres e atendendo a demandas específicas desta população.

Entretanto, ainda de acordo com Freire (2017), entre as políticas públicas desenvolvidas pela SPM, a que teve maior projeção e até mesmo visibilidade foi a de combate à violência contra a mulher. No leque de políticas públicas definidas nesse período, a violência contra a mulher se tornou, por assim dizer, legítima a obter apoio material e político. No período de 2003 a 2009, entre as políticas desenvolvidas estavam: a criação de casas abrigo e centros de referência especializados; a Lei Maria da Penha; o combate à exploração sexual e ao tráfico de mulheres em situação de prisão, entre outros. “O pacto só pôde existir porque a Lei Maria da Penha existia, e esta só ganha força e instrumentos institucionais a partir do referido pacto” (Freire, 2017, p. 259). Assim:

Tanto o PNPM quanto o pacto obedeciam à estrutura federativa e dela dependiam para o seu sucesso. O suporte ao Fórum de Organismos

---

<sup>24</sup> Em uma legislatura apontada como uma das mais conservadoras das últimas décadas, é produzido um conjunto de propostas legislativas que retrocedem direitos, como no caso do PL 5069/2013, que altera e restringe a abrangência do atendimento a mulheres vítimas de violência sexual em hospitais, pela exigência da apresentação de boletim de ocorrência e exame de corpo de delito para a prevenção ou interrupção da gravidez decorrente de estupro, ou dos vários projetos de lei que visam a proteção da vida desde a concepção em qualquer caso. (Araújo e Facchini, 2018). Disponível em: (<https://www.unicamp.br/unicamp/ju/artigos/angela-maria-carneiro-araujo/mulheres-e-direitos-humanos-no-brasil-avancos-e-desafios>).

<sup>25</sup> Disponível em: (<http://www.folha.uol.com.br/opiniaio/2015/11/1710087-fizeram-de-mim-o-inimigo-n-1-das-mulheres.shtml>). Acesso em junho de 2016.



Governamentais de Políticas para as Mulheres, criados em nível estadual e municipal, possibilitou que ao longo de sete anos fosse tecida uma rede poderosa de *advocacy*, participação social e execução de políticas para a igualdade de gênero. (Freire, 2017, p. 259).

O estatuto de ministério dado a estas secretarias possibilitou uma maior visibilidade às políticas para as mulheres. Mais que isso implicou um reconhecimento e um compromisso do Estado brasileiro em combater as desigualdades e injustiças históricas no que se refere aos seus direitos, promovendo uma experimentação histórica na construção de políticas públicas para as mulheres, negros, indígenas. A participação dos movimentos sociais no desenho das políticas públicas focalizadas, promovida pelos governos do Partido dos Trabalhadores, sofre um expressivo recuo em sua escala ascendente.

Finalmente, quanto ao retrocesso, colocar essas temáticas no patamar de ministérios ou de secretarias subordinadas a outros ministérios implica uma concepção de gestão de políticas públicas que reduz, em muitos aspectos, o protagonismo dos sujeitos envolvidos no desenho e na efetivação de suas próprias políticas.

### 1.1.1 O processo de institucionalização do PNPM

**Cena 4** – É o momento de fala da SPM. O que fazer com o PNPM no nível local?

Ainda na manhã de 24 de setembro de 2015, a fala de abertura da 4ª Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres, em Manaus, era bastante aguardada. A mesa já estava formada, e todas esperavam ouvir a representante de Brasília, Linda Goulart, Secretária Executiva da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), que fez um discurso breve:

*Nessa conferência, tem tanta coisa para se discutir, que não adianta eu ficar aqui falando muita coisa. As contribuições de vocês são muito mais importantes. **Então pensem como se faz esse sistema aqui no Município, qual a contribuição desse sistema aqui em Manaus, qual é a correlação de forças que existe aqui em relação ao poder municipal, à Câmara dos Vereadores, ao respaldo que vocês têm dos movimentos, qual***

*a proposta que vocês teriam para fazer essa discussão e o que vocês complementaríamos como pontos básicos, que são bem básicos com relação a essa construção. [...] **Eu tenho certeza que desta conferência em Manaus sairão contribuições muito boas e muito importantes para a efetivação do PNPM.** Quem quiser fazer alguma pergunta, eu tenho mais cinco minutos para responder, antes de pegar meu voo... Sem perguntas? Então, façam uma boa conferência! Eu tenho certeza de que essa será uma bela conferência e que dela sairão importantes contribuições para a realização da conferência nacional.* (Linda Goulart, representante da SPM durante a abertura da 4ª CMPM, Manaus, 23 de setembro de 2015).

Durante a fala de Linda Goulart, fui ao encontro de sua secretária, Ana Carolina Ribeiro, tentar uma possível entrevista. No momento em que aguardava, outras mulheres se perfilavam. Algumas para fazer pedidos pessoais, tirar fotos; outras para falar das dificuldades enfrentadas no interior de seus movimentos. Logo em seguida, sua secretária me informa sobre a impossibilidade de falar com a representante da SPM, pois esta já estava com o voo de retorno para Brasília atrasado. Enquanto aguardava, uma das falas, em meio a tantas outras, chamou minha atenção. Uma das mulheres dos movimentos sociais fala diretamente para a representante da SPM, em voz alta:

***O Norte é Dilma, e aqui ela nunca vai ser traída, nunca iremos nos entregar ao Prefeito e ao Governo aqui, porque nós somos mulheres pobres, mas somos pessoas inteligentes, sabemos das mudanças para as mulheres nesses últimos anos de governo.*** Linda Goulart, meu sonho é conhecer a Dilma Rousseff! Eu sou do Movimento Popular de Mulheres, organizado pela Arquidiocese de Manaus, pela Igreja Católica, não é pelo PT não. O PT aqui é dividido, porque aqui tem gente de tudo, tem gente partidária, tem gente contra partido. Linda Goulart, apressadamente, responde: *Façam uma boa conferência!* (Representante de movimento social em Manaus, durante a 4ª CNPM).

Nesse momento, consigo apresentar-me para Linda Goulart. Explico um pouco a minha pesquisa, reforço a importância que teria a sua fala, mesmo que breve. Ela concorda em falar. Pergunto sobre as ações do PNPM na região Norte, particularmente nas capitais Boa Vista e Manaus, ao que ela responde:

*Em Roraima eu posso mencionar principalmente três ações. Uma no município de Pacaraima, fronteira com a Venezuela, a construção de um equipamento de combate à violência contra a mulher, que é o Centro de Fronteira, que será reformado agora. Na capital, Boa Vista, nós temos em andamento a construção da Casa da Mulher Brasileira<sup>26</sup>, com a previsão para ser inaugurada em 2016. Eu estive em Boa Vista com a ministra Eleonora Menicucci quando saiu o terreno para a construção da Casa<sup>27</sup>; nós fomos assinar isso junto com a governadora de lá. Além dessas ações, nós temos dois ônibus que funcionam como unidades móveis e devem atender em todo o Estado as mulheres do campo e da floresta, vítimas de violência<sup>28</sup>. O Plano orienta as ações de toda a Secretaria. A proposta é que o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres sirva de referência para a elaboração dos Planos Estaduais, uma vez que o Plano Nacional foi criado a partir da Conferência Nacional, que seguiu esse processo das Conferências Municipais, estaduais, até chegar à nacional. **O PNPM não foi uma coisa criada pela SPM, ele emanou das conferências; por isso nós não queremos fazer um quarto Plano, porque se já têm três Planos, já tem dez anos de existência da SPM, daí criar um quarto Plano? Não tem mais o que inventar, o que temos de fazer é dar tempo de implementação, porque não adianta criar plano, criar plano, criar plano; o que temos a fazer é implementar e testar. Nós vamos fazer agora um balanço disso tudo. A entrevista é interrompida pela vice-presidente do Conselho Municipal de Direitos da Mulher de Manaus, que***

---

<sup>26</sup> Disponível em: ([http://www.spm.gov.br/area-imprensa/ultimas\\_noticias/2013/10/29-10-boavista-tera-uma-das-11-casas-da-mulher-brasileira-a-serem-entregues-ate-junho-de-2014](http://www.spm.gov.br/area-imprensa/ultimas_noticias/2013/10/29-10-boavista-tera-uma-das-11-casas-da-mulher-brasileira-a-serem-entregues-ate-junho-de-2014)). Acesso em: setembro de 2015.

<sup>27</sup> Ver imagens, em anexo, da visita da então ministra da SPM, Eleonora Menicucci, para a definição do terreno para a construção da Casa da Mulher Brasileira em Boa Vista, Roraima.

<sup>28</sup> Disponível em: ([http://www.spm.gov.br/area-imprensa/ultimas\\_noticias/2013/10/30-10-justica-de-roraima-e-parlamentares-reforcam-apoio-ao-2018mulher-viver-sem-violencia2019](http://www.spm.gov.br/area-imprensa/ultimas_noticias/2013/10/30-10-justica-de-roraima-e-parlamentares-reforcam-apoio-ao-2018mulher-viver-sem-violencia2019)). Acesso em: fevereiro de 2014.

*reforça a necessidade da partida da secretária executiva da SPM. (Manaus, 23 de setembro de 2015, pesquisa de campo durante a 4ª CMPM).*

Nessa breve fala da representante da Secretaria de Políticas para as Mulheres, é importante reforçar que embora a repetição de redução da SPM no seu caráter de ministério tenha se tornado frequente na realização da conferência e durante as entrevistas, principalmente com as gestoras responsáveis pelas políticas para as mulheres, em nenhum momento tal repetição foi compartilhada por parte da porta-voz da SPM, que, ao contrário, destacou os avanços da pasta e defendeu que a continuidade da política dependia da articulação local. Contudo, o que nos chama a atenção em sua fala é a informação de que, passados dez anos de implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), o objetivo da SPM, a partir do ano de 2015, não seria criar um quarto PNPM, mas sim garantir esforços para a sua efetivação a nível nacional.

Ao empreender uma análise sobre as políticas para as mulheres no âmbito local, parte do nosso esforço concentra-se em compreender a crescente criação dos espaços de participação social no bojo do Estado democrático. Com relação aos espaços destinados à participação social, torna-se necessário examinar um conjunto mais amplo de questões relativas ao processo político local, o que impõe às mulheres uma série de desafios no encaminhamento de suas demandas.

O Plano Nacional de Políticas para as Mulheres representa um momento importante na produção de políticas para as mulheres no país, principalmente se pensarmos na atuação dos movimentos sociais. A formulação de uma política nacional para as mulheres, constituída de diretrizes básicas responsáveis por nortear os diversos órgãos governamentais envolvidos tanto na esfera federal quanto local (Estados e Municípios) com vistas a garantir que os interesses das mulheres possam ser colocados em prática, traz a marca de um ineditismo.

Em pesquisa do IPEA que trata das políticas públicas no Brasil, foi feita uma avaliação das políticas públicas para as mulheres e, conseqüentemente, do papel desenvolvido pela SPM para garantir a efetividade do PNPM em todo o território brasileiro. Tal pesquisa encaminha suas conclusões e evidencia o “avanço da participação social por meio das conferências como uma resposta do Estado aos

reclamos da sociedade civil por maior controle social e ampliação do espaço político” (IPEA, 2009, p. 98).

Embora a primeira conferência de políticas para as mulheres – com a participação e deliberação das mulheres dos movimentos sociais e sociedade civil – seja responsável pela criação do PNPM, a multiplicação destas conferências nos estados e municípios passa a ser garantida em grande medida pela existência do PNPM, das suas metas e eixos de ação, implicando a mobilização de um grande número de mulheres com vistas a assegurar e renovar, a cada ciclo, as políticas públicas de gênero com a disseminação de temas e reivindicações diversas.

De acordo Nilcéa Freire, a qual esteve à frente da SPM no momento de formulação do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, “assegurar a materialidade do I PNPM significava assumir um compromisso público de garantir os direitos das mulheres e torná-los acessíveis” (Freire, 2017, p. 257).

Além disso, a priorização das mulheres e a possibilidade de sua ampla participação no desenho e na finalidade dessas políticas – opção oposta aos governos anteriores – podem ser consideradas importantes conquistas de uma construção histórica, operando assim uma mudança de vetor da política, ao possibilitar a incorporação das demandas não apenas de igualdade de gênero, mas também a discussão sobre raça e a agenda da população LGBT, entre outras.

Exemplo importante dessa mudança foram as discussões dos Planos Plurianuais (PPAs)<sup>29</sup>, nos quais é possível perceber o esforço de negociação política da SPM para incluir objetivos estratégicos que pudessem dar maior efetividade às políticas públicas para as mulheres. “O governo afirmou a necessidade de incorporar a perspectiva de gênero na formulação conceitual do PPA e houve a criação da Agenda Transversal de Políticas para as Mulheres, a partir de 2012” (Relatório de Gestão SPM 2011-2014, p. 13).

Assim,

O Plano Plurianual 2012-2015 passou por uma reformulação em que se pretendia, além de declarar as diretrizes a serem adotadas pelo Governo, indicar a forma de implementação das políticas públicas para a consecução dos objetivos pretendidos. Além disso, a nova estrutura qualificou a comunicação com a sociedade. O PPA apresenta os programas temáticos, objetivos e iniciativas, tornando-se a ação uma categoria exclusiva para os orçamentos. (Relatório de Gestão SPM 2011-2014, p. 13).

---

<sup>29</sup> O PPA é a sigla para Plano Plurianual, o planejamento de gestão governamental que deve estabelecer “objetivos, diretrizes e metas” para um período de quatro anos de administração.

Ainda refletindo sobre o PPA e a transversalidade das políticas públicas, o estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2009) indica que a proposta de tratamento transversal dos temas da agenda política nas estruturas de gestão, e em especial nas tecnologias de planejamento e orçamento público e de gestão de programas, pareceu ganhar adesão com a elaboração dos PPAs, visando desenhar progressivamente os novos planos federais em termos de alocação territorializada de metas e recursos. Entretanto, esta postura encontrou fortes resistências, gerando certa ambiguidade na elaboração de tais planos. Portanto:

(...) O conceito de transversalidade, em sentido estrito, pressuporia abordagem interdepartamental e criação de fóruns horizontais para diálogo e tomada de decisão, em que conhecimentos, recursos e técnicas acumulados em cada espaço institucional pudessem atuar em sinergia. Quando aplicado a políticas para grupos populacionais específicos, por exemplo, o conceito compreende as ações que, tendo por objetivo lidar com determinada situação enfrentada por um ou mais destes grupos, articulam diversos órgãos setoriais, níveis da Federação ou mesmo setores da sociedade em sua formulação e/ou execução. (IPEA, 2009, p. 93).

Neste processo, de um lado está a SPM, a desempenhar o papel de coordenação da gestão e do monitoramento do PNPM, de outro, há uma participação ativa da sociedade civil e dos movimentos sociais no controle social das políticas negociadas. As mulheres, “ancorados na sociedade civil e se ampliando lateralmente para abarcar diversas instâncias organizativas, muitas vezes também se estendem verticalmente para assim dizer, em direção à sociedade política, ao Estado e a outros públicos dominantes nacionais e transnacionais” (Alvarez, 2014, p. 18).

Portanto, essa realidade de maior proximidade entre atores estatais e movimentos sociais conduz a experimentações históricas de interação na relação Estado-sociedade, sobretudo se pensarmos pelo viés de formulação de políticas públicas o papel os espaços participativos via conselhos e conferências. Nessa perspectiva, as ativistas buscaram ocupar tais espaços participativos de modo a “institucionalizar” tal aproximação, a qual, uma década antes, havia sido ensaiada por alguns governos municipais.

Ainda de acordo com Alvarez (2014), no que chama de “feminismo estatal participativo”, afirma que a partir dos anos 2000 o Estado marca maior presença pública, baseado principalmente nos processos organizativos das quatro conferências nacionais de políticas para as mulheres.

A última versão do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM 2013-2015), portanto a versão em vigor, que tem orientado as últimas ações dos diferentes eixos de governo na implementação de políticas públicas para as mulheres no país, está organizada em dez capítulos. Cada capítulo tem seus objetivos gerais e específicos, metas, linhas de ação e ações.

O primeiro capítulo trata de igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica, com ênfase nas políticas de erradicação da pobreza. O segundo capítulo trata de ações para a construção de educação para igualdade e cidadania, objetivando promover o acesso e a permanência de meninas, jovens e mulheres na educação de qualidade, com ênfase em grupos com baixa escolaridade. O terceiro capítulo enfoca a saúde integral das mulheres, os direitos sexuais e os direitos reprodutivos, visando promover a melhoria das condições de vida e de saúde das mulheres. O quarto capítulo é dedicado ao enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres. O capítulo cinco visa fomentar e fortalecer a participação igualitária, plural e multirracial das mulheres nos espaços de poder e decisão. O capítulo seis trata de desenvolvimento sustentável com igualdade econômica e social, para democratizar o acesso aos bens da natureza e aos equipamentos sociais e serviços públicos. O capítulo sete tem por objetivo promover o fortalecimento econômico e o direito à vida de qualidade das mulheres no meio rural, respeitando as especificidades das mulheres do campo e da floresta e comunidades tradicionais, com garantia do acesso à terra, bens, equipamentos e serviços públicos. O capítulo oito agrega ações nas áreas de cultura, esporte, comunicação e mídia, para a construção de uma cultura igualitária, democrática e não reprodutora de estereótipos de gênero. O capítulo nove enfoca as questões relacionadas ao racismo, sexismo e lesbofobia, a fim de combater o preconceito e a discriminação quanto à orientação sexual e à identidade de gênero. E o capítulo dez aborda a igualdade para as mulheres jovens, idosas e mulheres com deficiência, bem como sobre o acesso a equipamentos e serviços públicos.

Além desses dez capítulos, a SPM reflete também a preocupação com gestão e monitoramento, para implementar e monitorar o PNPM com a integração das ações e articulação entre os diferentes órgãos dos governos federal, estaduais e municipais. Portanto, para os efeitos de nossa pesquisa, é preciso considerar o caráter transversal divulgado pela SPM através da PNPM vigente. Isso significa esclarecer que:

[...] algumas ações são implementadas diretamente pela SPM enquanto outras são implementadas por diversos outros órgãos governamentais, não cabendo à SPM sua execução. Isso faz com que haja maior variedade na complexidade dos objetivos e metas, que foram padronizados no que foi possível, tanto na forma quanto no conteúdo, mas ainda mantêm graus de detalhamento variados, dada a natureza da própria política transversal. (PNPM, 2013, p. 12).

Além da perspectiva transversal do PNPM, a SPM considera fundamental a consolidação de mecanismos de gênero nos órgãos e ministérios. “Sejam esses mecanismos assessorias, coordenações ou diretorias, a transversalidade das políticas públicas na questão de gênero somente se institucionaliza quando todos os órgãos do governo internalizam o olhar de gênero como uma constante em suas ações” (PNPM, 2013, p. 12). Tal abordagem pode ser compreendida como uma “gestão de transversalidade” que busca a efetividade da sua política pública pela via da intersectorialidade, assim como na articulação federativa, que vai desde o planejamento, passando pela gestão, até chegar a uma ampla participação das mulheres nos processos que compõem a discussão de suas políticas. Para cumprir essa proposta, a SPM, ainda em 2005, criou um Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM<sup>30</sup>.

No caso das políticas públicas para mulheres, em se tratando do aspecto do acionamento do Estado por parte dos movimentos sociais, houve no caso brasileiro uma incorporação, no Executivo federal, do conceito de transversalidade na aplicabilidade dessas políticas, especialmente com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM).

De acordo com Matos (2010), a institucionalização efetiva das demandas das mulheres se dá, principalmente, em três momentos: por intermédio da entrada (ainda parcial) destas no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo, com a criação

---

<sup>30</sup> Este comitê tem como objetivo principal acompanhar o desenvolvimento das ações dos PNPMs pelos mais diversos órgãos do governo federal. É constituído por representantes de vários órgãos do governo federal e do CNDM. Entre alguns destes órgãos estão: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres; Ministério da Educação; Ministério da Justiça; Ministério da Saúde; Ministério das Cidades; Ministério das Minas e Energia; Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Trabalho e Emprego; Secretaria Especial de Direitos Humanos; Secretaria Especial de Políticas da Promoção da Igualdade Racial; Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Conta ainda com convidados eventuais, integrados pela Organização das Nações Unidas (ONU) Mulheres, Organização Internacional do Trabalho (OIT) e representações dos Organismos de Políticas para as mulheres dos estados, Distrito Federal e municípios.



de órgãos executivos de gestão de políticas públicas no âmbito federal, estadual e municipal; com a consolidação da institucionalização das ONGs e das redes feministas; e, em especial, sob a influência do feminismo transnacional e da agenda internacional dos direitos humanos e das mulheres.

Como vimos, nos anos 2000, com a criação da Secretaria de Política para as Mulheres, estabelecem-se novas formas de interação das mulheres organizadas na sociedade civil com o Estado. Pela primeira vez, temos um órgão nacional dotado de recursos para formular e implantar políticas públicas com o foco em gênero. Um dos diferenciais da SPM, se comparada a outras secretarias, foi o amplo processo participativo dos movimentos sociais e demais organizações, possibilitados, em grande medida, pelo processo de conferências nacionais. Os PNPMs até hoje implementados foram não apenas um passo fundamental para a institucionalização da Política Nacional para as Mulheres, como também um importante instrumento para a sua efetivação.

Houve, de fato, uma maior inserção da temática de gênero no processo de formulação de políticas públicas. Foi importante também a criação de organismos governamentais estaduais e municipais para a coordenação e o gerenciamento das políticas para as mulheres, os chamados OPMs.

A partir de então, iremos testemunhar uma série de inovações no conteúdo e na prática institucional direcionadas às mulheres, notadamente com os processos de conferências nacionais e a formulação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

## **1.2 Os antecedentes e a virada institucional na produção de políticas públicas para as mulheres**

A partir desse ponto, e no momento em que tais situações se colocam, fica a certeza da necessidade de ampliar a presença de mulheres nos espaços de poder, conforme preceitua Godinho (1998, p. 30), “como elemento importante para romper com o caráter de excepcionalidade que torna ainda mais difícil o reconhecimento das mulheres como sujeitos políticos integrais”.

A década de 1980 é marcada pelo fim do período autoritário e, consequentemente, pelo restabelecimento democrático. Nessa década, a Constituição de 1988, que ficou conhecida como Constituição cidadã, marca um novo

cenário de produção de políticas públicas no país, possibilitado pelos mecanismos de participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas, que passam a ocupar um novo patamar na agenda governamental. A nova Constituição reconheceu o município como ente federativo e transferiu-lhe contribuições e competências, aumentando também a transferência de recursos para esse nível de governo. Na atualidade, as políticas públicas no Brasil, além dos desafios próprios da política, enfrentam outras heterogeneidades. Sobre este aspecto, cabe considerar que:

O Brasil é muito mais tardio na discussão de políticas públicas, até porque nós também tivemos um processo de construção do Estado nacional retardatário, como a maioria dos países em desenvolvimento. A própria questão da consolidação do poder territorial nacional não está completamente realizada. Nós temos esse duplo papel do Estado como construtor da sociedade, como estabilizador de certos padrões de relações civilizadas na sociedade ainda ocorrendo na Amazônia, por exemplo. A Amazônia é um território em conquista, em sentido amplo [...] esse é um campo extremamente complexo das políticas públicas hoje no Brasil. (Costa, 2015, p. 145).

Diante da discussão conduzida até aqui, reforçamos que, no caso brasileiro, a criação e a consolidação de políticas públicas foram amplamente influenciadas pelo desempenho de arquiteturas participativas desenhadas pelos movimentos sociais, que criaram possibilidades de disputar, em um novo contexto, seus interesses e projetos. “Para isso, modificaram suas formas de atuação, construíram novas demandas, buscaram qualificação, alteraram suas relações com a base, forjaram novos padrões de liderança, intensificaram o diálogo e os trânsitos com o campo político-institucional” (Tatagiba e Blikstad, 2011, p. 184).

O período de redemocratização assinala não somente a entrada de novos atores e de novas demandas em cena, visando ao acesso às esferas públicas. Mais que isso, abre um caminho a ser percorrido, que a partir dos anos 2000 enseja uma nova compreensão da relação entre os movimentos sociais e o Estado. Os movimentos trazem consigo grandes mudanças na relação com as instituições públicas que, gradativamente, modificam os padrões de interação entre a sociedade civil e o Estado. Ocorre, a partir de então, uma contestação da relação dos movimentos e dos limites do Estado ante a necessidade de reconhecimento e, sobretudo, ao endereçamento da necessária visibilidade. Dessa forma:

No caso específico da situação brasileira, busca-se identificar no processo de redemocratização do país, ao longo dos anos 1980, as diversas raízes que vingaram na sociedade civil, primeiro como formas de resistência ao arbítrio e ao congelamento do processo político e, na sequência, para constituir novos padrões de mobilização, organização e participação política – de que o encaminhamento da constituinte foi um dos marcos. Deriva daí, como corolário desse movimento histórico, o cenário de nova institucionalidade que – malgrado os percalços enfrentados na década de 1990 com sua maré montante de inspiração neoliberal dominando os centros de poder – veio se firmando na década seguinte. (IPEA, 2009, p. 98).

As políticas públicas passaram a contar com a participação dos atores sociais, ancoradas em uma nova relação, no processo de formulação, a partir de uma perspectiva descentralizadora associada inicialmente à redemocratização e, posteriormente, a um novo desenho na correspondência entre os movimentos sociais e o Estado. Portanto, dois importantes eventos se interpõem: o primeiro diz respeito à construção de novos paradigmas organizacionais por parte dos movimentos sociais, e o segundo diz respeito a novas sinergias na relação destes com o Estado.

É nesse contexto que, neste primeiro capítulo, procuramos discutir de forma mais geral o contexto de criação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, subsidiado pela SPM e pelo processo de conferências, e a forma como tal política impacta a vida das mulheres numa perspectiva da realidade local, na região Norte do Brasil.

Sem dúvida, as lutas dos movimentos sociais exercem forte impacto na constituição de políticas públicas. No caso dos movimentos feministas e de mulheres, o formato das políticas públicas de gênero implementadas, sobretudo na última década, indica não somente o protagonismo de tais movimentos, mas, sobretudo, uma forte sensibilização da perspectiva de gênero na produção de políticas públicas e da visão dicotômica da participação da mulher na sociedade, na compreensão do público/privado, compreensão esta que coloca em questão a participação política da mulher e a própria concepção de cidadania baseada na exclusão/segregação de gênero. Ou como José Murilo de Carvalho assinala: “A manipulação do imaginário social é particularmente importante em momentos de mudança política e social, em momentos de redefinição de identidades coletivas” (Carvalho, 1990, p. 11).

Portanto, é importante reconhecer que o percurso histórico de construção de políticas públicas para as mulheres é perpassado pela atuação dos movimentos

feministas e de mulheres<sup>31</sup>. Particularmente, chamamos a atenção para algo que se constrói a partir da década de 1990, identificado por Dagnino (2004, p. 99) como o “direito a ter direitos”, momento em que a autora considera haver a existência de uma clara inflexão “nas relações entre o Estado e os setores da sociedade civil comprometidos com o projeto participativo democratizante, onde estes últimos substituem o confronto aberto da década anterior por uma aposta na possibilidade de uma atuação conjunta com o Estado”. Um acesso ao sistema político onde o que está em jogo é o direito de participar efetivamente na própria definição desse sistema.

Nesse processo, a mudança na compreensão da relação governo/Estado também está relacionada a uma intensificação da relação entre movimentos sociais e Estado, pela mobilização dos orçamentos participativos e dos conselhos de políticas públicas. Mais recentemente, podemos indicar as conferências de políticas públicas. Estas são, por assim dizer, os canais institucionais de participação social nos quais os movimentos sociais se fazem presentes.

De fato, na trajetória brasileira dos movimentos sociais, após um longo período de reivindicações intensificadas pelo desenho político-democrático que se estabelece nos anos 1980, a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao Governo Federal em 2003 irá redefinir a forma de atuação e participação dos movimentos sociais. Corroborar esta opinião Alvarez (2014, p. 27), para quem, “no Brasil, outro ator fundamental no campo feminista nos anos 1980 e 1990, mas raramente reconhecido enquanto tal e situado claramente para além da sociedade civil, foi o Partido dos Trabalhadores e, com ele, os movimentos populares que então constituíam a sua base”.

Alvarez (1990), por exemplo, ao tratar do feminismo latino-americano demonstra como se tornou uma prática entre os governos da região a criação de órgãos públicos dedicados à questão da mulher. Um resultado disso é que as feministas proeminentes acabaram ocupando posições nas burocracias estatais. Para a autora, tal fato não pode ser considerado necessariamente um sinal de cooptação ou perda de autonomia do movimento social. A compreensão mais geral é que “estar”

---

<sup>31</sup> Importa esclarecer que o conceito de feminismo aqui utilizado segue o que Soares (1998, p. 33) preceitua, pois partimos do princípio de que o feminismo é a ação política que “engloba teoria, prática e ética e toma as mulheres como sujeitos históricos de transformação de sua própria condição social”. De tal modo, pode-se afirmar que “todo movimento feminista é um movimento de mulheres, mas nem todas as protagonistas dos movimentos de mulheres têm aspirações feministas” (McBride; Mazur, 2010, p. 37).

no Estado não diminui a causa, a gradação ou o comprometimento militante das ativistas envolvidas. Consequentemente:

O feminismo, em parte significativa dos países da região latino-americana na atualidade, não só foi transversalizado – estendendo-se verticalmente por meio de diferentes níveis do governo, atravessando a maior parte do espectro político e engajando-se em uma variedade de arenas políticas aos níveis nacionais e internacionais –, mas também se estendeu horizontalmente, fluiu ao longo de uma larga gama de classes sociais, de outros movimentos – especialmente os de classe, étnico-raciais, geracionais e LGBTTT – que se mobilizavam pela livre expressão de experiências de gênero, raciais e sexuais diversas no seio de comunidades étnico-raciais e rurais, bem como de múltiplos espaços sociais e culturais urbanos, articulando-se não só como movimentos sociais paralelos, mas como movimentos interseccionizados. (Matos, 2014, p. 93).

De acordo com Barsted (1994, p. 40), “no processo de redemocratização, a estratégia do movimento de mulheres se expandiu em diversas direções, que influenciaram os organismos governamentais na elaboração de políticas públicas relativas à mulher”. São os sujeitos sociais ativos (agentes políticos) que definem quais os seus interesses e lutam por esse reconhecimento, ainda que essa luta somente ganhe força uma década depois.

Importa ressaltar que ao longo de tais eventos históricos, os movimentos sociais <sup>32</sup>, sobretudo os movimentos feministas de mulheres, experimentaram diferentes transformações em seus repertórios e na sua relação com o Estado. “Foi assim nas greves de 1979, nas Diretas Já!, na Constituinte e na Constituição de 1988, no *impeachment* de Fernando Collor e, mais recentemente, nos ciclos de protestos de 2013 e de 2015, bem como na queda presidencial de Dilma Rousseff” (Szwako, 2017, p. 5). Portanto, essa percepção reforça a necessidade de ampliar o foco sobre o que tradicionalmente se considera movimentos sociais, sobretudo em termos de ativismo através da fronteira Estado e sociedade. Assim:

Não só é relevante teorizar sobre como os movimentos sociais constroem vínculos de colaboração com o Estado, mas também deveríamos compreender como, às vezes, movimentos sociais buscam alcançar seus objetivos trabalhando a partir de dentro do aparato estatal. [...] Contudo,

---

<sup>32</sup> É entre os anos de 1970 e 1980 – ainda no contexto autoritário e excludente da ditadura militar – que o campo de estudos sobre os movimentos sociais se constitui no Brasil. De início, o pressuposto analítico adotado era compreender os movimentos sociais como agentes externos aos governos/Estado e, portanto, com os quais a relação que se estabelecia era de confrontação, Barcelos (2017).

devemos evitar a inclusão acrítica de atores estatais na nossa agenda de pesquisa. Uma vez que se tornam parte do Estado, os indivíduos precisam prestar contas das suas ações a interesses e atores que vão além do movimento social ao qual pertencem. (Abers e Bülow, 2011, p. 78).

É assim que consideramos que, entre o PT dos movimentos sociais da década de 1980 e o PT no Governo Federal, no início do século XXI, o aprendizado institucional e as mudanças ocorridas na própria organização partidária resultaram em transformações na forma de participação dos movimentos. Isso porque “o papel que a participação da sociedade civil cumpre em sua relação com o Estado transitou da ideia de delegação total de poder à sociedade civil, para a ideia de que a sociedade civil não cumpre papel deliberativo efetivamente, mas tão somente opinativo” (Bezerra, 2014b, p. 106).

É, contudo, um período de novas experiências participativas que ensejam uma institucionalização de políticas públicas numa plataforma que coloca os movimentos sociais dentro da arena pública, capazes de expressar mais robustamente suas demandas identitárias, influenciando assim a agenda governamental. De todo modo, é de fundamental importância reconhecer que essa nova relação, mesmo capaz de gerar perceptíveis mudanças, possui limitações no que concerne aos aspectos relacionados ao poder, inclusão e legitimidade. Todavia, é importante considerar que:

O confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático. Essa aposta deve ser entendida num contexto no qual o princípio de participação da sociedade se tornou central como característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade. Entre os espaços implementados durante esse período, destacam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, instituídos por lei, e os Orçamentos Participativos, que, a partir da experiência pioneira de Porto Alegre, foram implementados em cerca de 140 cidades brasileiras, a maioria governada por partidos de esquerda, principalmente o Partido dos Trabalhadores (PT). (Dagnino, 2004, p. 141-2).

Tatagiba (2016), por sua vez, indica que foi a presença do PT no governo, um partido surgido dos movimentos, que ampliou a margem de experimentação política capaz de oferecer recursos organizacionais e financeiros que permitiram aos atores engajados com a proposta alternativa de gestão da política pública, não apenas colocarem em prática suas ideias, mas reformulá-las. “Quando o PT esteve no

governo municipal e depois no federal, o movimento passou a fazer parte do Estado, seja porque atores multifiliados foram para dentro dele, seja porque vários compartilhavam o mesmo projeto” (Tatagiba e Teixeira, 2016, p. 99).

Godinho (1998) reitera que a partir do ano da Constituinte, com larga vitória em um número significativo de prefeituras, 36 no total, o Partido dos Trabalhadores (PT) ampliará a proposição de políticas públicas na esfera municipal, introduzindo inovações como abertura de espaços de participação popular e orçamento participativo. É também nesse momento que se inicia o desafio das políticas públicas em relação às mulheres.

Dagnino (2004) aponta que nesse contexto ocorre, nos países latino-americanos, um alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados às questões de políticas públicas.

Essa compreensão não leva a considerar a existência de marcos institucionais históricos na produção de políticas públicas para as mulheres no país. Na década de 1980, foram implantadas as primeiras políticas, como é o caso da criação do primeiro Conselho Estadual da Condição Feminina, em 1983, e da primeira Delegacia de Defesa da Mulher, em 1985, ambos no Estado de São Paulo. Essas instituições se disseminaram por todo o país. Ainda em 1985, foi criado o Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM)<sup>33</sup>, que iria mudar sua organização 18 anos depois, em 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, por meio da incorporação do CNDM à estrutura da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), e com posteriores alterações no governo de Dilma Rousseff. Sobre este aspecto:

Um ponto geral destacado como positivo por militantes oriundas de entidades presentes no Conselho desde a sua criação vem das mudanças obtidas a partir da criação da Secretaria em 2003 e das consequentes alterações no modo como as participantes da sociedade civil no conselho são escolhidas. [...] Se, no momento da sua criação, o CNDM contemplava basicamente as personalidades femininas públicas que haviam conseguido romper com a hegemonia masculina na política ou que se destacavam na esfera acadêmica, atuando fundamentalmente como proponentes de questões importantes para a construção dos direitos das mulheres, no cenário atual estaria presente uma

---

<sup>33</sup> Em 2003, o Conselho Nacional de Direitos para as Mulheres (CNDM) passa a ser entendido, por meio do Decreto nº 4.773/2003, como “órgão colegiado de caráter consultivo e integrante da estrutura básica da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres”, tendo como finalidade promover, em âmbito nacional, políticas para as mulheres com perspectiva de gênero, que visem eliminar o preconceito e a discriminação, inclusive as de aspectos econômicos e financeiros, ampliando o processo de controle social sobre as referidas políticas.

diversidade maior de movimentos, e os mecanismos de indicação passariam por redes mais amplas e consolidadas. (Gutterres et al., 2014, p. 221).

Ainda de acordo com Gutterres et al. (2014, p. 215), um pouco antes da criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em 1985, já ocorrera uma quantidade significativa de encontros de mulheres em diferentes segmentos e com diferentes realidades: grupos de mulheres negras, lésbicas, trabalhadoras urbanas e rurais, prostitutas, empresárias, educadoras e populares. Nos documentos produzidos nos encontros dessa época, “é possível perceber que a crítica à aproximação das esferas estatais refletia a conjuntura política do período, temendo-se que essa colocasse em risco aquilo que configurava a unidade mínima do movimento: sua autonomia”.

Foi também a mobilização de mulheres que levou à instituição do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), em 1983. A própria Constituição Federal de 1988 também tem as marcas de uma forte mobilização das mulheres. Alvarez (2004) afirma que nos governos estaduais do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), nos anos 1980, criaram-se os primeiros conselhos da condição feminina, que tiveram diversos nomes, mas quase sempre eram denominados “conselho”. Entretanto, embora esse formato de operação se estabeleça desde o início dos anos 1990, partilhamos do entendimento de que esses ganham maior ênfase nos anos 2000, com a intensificação de conferências e consultas à sociedade civil organizada, sobretudo dos movimentos feministas e de mulheres. É sem dúvida um processo que vai além da busca de mecanismos formais de direitos, de modo que a ampliação participativa passa pelo acionamento de uma nova linguagem entre os movimentos sociais e o Estado.

Abers e Bülow (2011, p. 66) demonstram que no caso brasileiro, num contexto de crescente interesse pela democracia e pela participação em processos decisórios, ativistas frequentemente cruzam a fronteira entre o Estado e a sociedade, alternando a busca em alguns momentos via organizações da sociedade civil e, em outros momentos, via órgãos estatais. “Enquanto alguns movimentos sociais têm rejeitado sistematicamente essa possibilidade, outros movimentos sociais têm tentado utilizar o Estado como plataforma a partir da qual é possível dar maior visibilidade e eficácia às suas demandas”. Para essas autoras, também, os anos 2000 demarcam uma nova etapa, momento no qual outra interpretação se faz necessária para dar



visibilidade às novas formas de organização e ação social que estão emergindo e, portanto, exigindo novos marcos teóricos compreensivos e explicativos dessa nova realidade que se coloca.

É essa trajetória de oportunidades políticas<sup>34</sup> dos anos 1980 e 1990 que mostrou-se decisiva para, em última análise, a criação de um Plano Nacional de Política para as Mulheres, como aconteceu em 2004, um ano após a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo. É assim que:

Em estreita conexão com atores da arena político-institucional, tais movimentos apostaram na luta “por dentro do Estado” como estratégia de transformação social. Essa aposta gerou lutas longas e árduas que resultaram na criação e no reconhecimento de novos direitos de cidadania que, por sua vez, mudaram o ambiente político no qual os governos devem operar. (Tatagiba e Blikstad, 2011, p. 184).

Portanto, essa é a compreensão que guiará nossa explicação na produção de políticas públicas para as mulheres no Brasil, considerando o processo de institucionalização que envolve os movimentos feministas e de mulheres. Isso nos leva a destacar que “deve haver pouca dúvida de que as interações entre Estado e sociedade civil sejam muito diferentes em 2010 do que em 1990 ou 2000. [...] A gestão participativa contribuiu para inserir atores do estado diretamente na sociedade civil, bem como líderes comunitários no Estado” (Wampler, 2010, p. 437).

Nesse cenário no qual se multiplicam as interações socioestatais institucionalizadas, faz-se necessário formular compreensões capazes de apreender as novas dinâmicas para além de uma visão rígida ou dicotômica entre os movimentos sociais e o Estado, presente no modelo conflituoso de ação (Tarrow, 2009; Mc Adam, Tarrow e Tylli, 2001)<sup>35</sup>. “Os modelos explicativos mais recentes de efeitos políticos

---

<sup>34</sup> De acordo com Abers e Bülow (2011), não existe uma estrutura de oportunidades políticas objetiva a partir da qual todos os movimentos sociais reagiriam de forma similar, mas sim uma interpretação das mudanças no contexto da ação. Essa ênfase no caráter dinâmico e potencialmente diverso da atribuição de oportunidades também foi feita por autores que criticavam o uso excessivamente estruturalista do conceito na literatura dos movimentos sociais.

<sup>35</sup> Partilhamos da compreensão de Carlos (2017) sobre essa nova perspectiva de institucionalização da ação coletiva que permitiu incorporar nas análises as instituições e os atores do sistema político, e ademais, explorar a diversidade de interações entre os movimentos e o Estado. As pesquisas conduzidas no Brasil e alhures, baseadas nas interações entre movimentos e Estado via instituições demonstram que movimentos sociais não podem ser reduzidos analiticamente à política de confronto, por três razões. Primeira, os movimentos sociais se engajam em um conjunto de atividades que não necessariamente implicam a relação de conflito com os detentores de poder, pois em sociedades complexas movimentos também cooperam com o Estado, colaborando na elaboração e implementação de políticas governamentais (Giugni e Passy, 1998; Carlos, 2012). Segunda: os

dos movimentos sociais apontam para a necessidade de considerar as dimensões do movimento social e do Estado de forma combinada, o que se revela na tentativa de apreender o Estado para além das oportunidades políticas” (Carlos, 2017, p. 375).

Assim, chama a atenção uma nova configuração que a partir da última década incorpora novos atores, novas questões e problemas sociais, estabelecendo novas proposições em direção a uma ação coletiva que é ao mesmo tempo diversa e transformadora. Trata-se de não mais considerar “o pressuposto de que o Estado é irrelevante como o pressuposto de que atores estatais são necessariamente externos aos movimentos sociais” (Abers e Bülow, 2011, p. 53), de modo a não mais excluir atores que estão posicionados dentro da arena estatal. Essas autoras sustentam que:

Os movimentos sociais têm lutado tanto para transformar comportamentos sociais como para influenciar políticas públicas. Como parte desses esforços, muitas vezes se mobilizam em prol de mudanças nos processos de tomada de decisão estatal, demandando a inclusão da sociedade civil em novos espaços participativos. Essa demanda implica não somente a criação de espaços de diálogos entre atores da sociedade civil e do governo, mas a maior presença de ativistas de movimentos sociais dentro do próprio Estado. (Abers e Bülow, 2011, p. 65).

Pirez & Vaz (2012, p. 53), em levantamento intitulado “Participação social como método de governo?”, realizado no âmbito do Ipea, estudam o que chamam de “interfaces societais” em programas do Governo Federal. A análise empreendida cobre o período 2002-2010; os autores argumentam que nos últimos anos teria emergido no Brasil algo que identificam como “uma ecologia da participação social, em que diferentes interfaces viabilizam o contato entre Estado e sociedade em diferentes políticas públicas para o cumprimento de diferentes objetivos e papéis”.

Consequentemente, no caso das políticas para as mulheres, as relações socioestatais no Brasil contemporâneo – e nesse processo fazemos referência à participação dos movimentos sociais – dão mostras de um novo interacionismo da

---

movimentos sociais combinam uma pluralidade de formas de relação com o Estado em modelos híbridos e criativos que promovem a articulação circunstancial entre ação institucionalizada e não institucionalizada (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Carlos, 2012; Dowbor, 2012). Terceira: o uso de canais institucionalizados no repertório de ação e a formalização de organizações não levam obrigatoriamente à desmobilização do movimento (Carlos, 2012; Dowbor, 2012).

ação coletiva, as quais atuam de forma mais propositiva na formulação e na efetivação de políticas públicas<sup>36</sup>.

Na compreensão de como os movimentos sociais impactam na incidência de políticas públicas, Tatagiba (2016) considera que a combinação entre fatores internos (organização e repertório dos movimentos) e externos (presença de aliados poderosos na arena institucional), associados a uma demanda não conflitiva das reivindicações postas pelo movimento social, são demarcadores do sucesso do modelo de efeitos combinados (*joint-effect model*). “Segundo esse modelo, o que explica os resultados dos movimentos é uma combinação entre a capacidade de mobilização do movimento associado à presença de condições externas favoráveis, por exemplo, a presença de aliados poderosos” (Tatagiba e Teixeira, 2016, p. 99). Essa autora considera que o sucesso do movimento na produção de políticas públicas, neste caso o movimento feminista, está em grande medida associado a um tipo de interação possível também pela presença do PT no poder. Ou seja:

[...] O que o nosso caso revela é a importância de qualificar as interações entre movimentos sociais e atores político-institucionais para a compreensão dos resultados. Governos e partidos não são apenas aliados ou antagonistas dos movimentos; em certos casos eles podem ser parte da rede do movimento ou manterem com ele uma identidade de projetos [...]. (Tatagiba; Teixeira, 2016, p. 88).

Objetivamente, temos de considerar que a compreensão de “participação” promovida pelo PT mudou bastante com a sua ascensão ao Governo Federal, contudo tal participação não deixa de ser histórica. As políticas públicas para as mulheres no Brasil experimentaram, a partir de então, uma incorporação de atores políticos, governamentais e da sociedade civil, através da institucionalização, ampliando a participação na esfera pública e na produção de políticas governamentais.

Como tentamos demonstrar, no período dos governos petistas a participação social dos movimentos sociais, sobretudo por meio das diversas conferências realizadas, foi capaz de produzir um caráter inédito de experimentação participativa e de produção de políticas públicas.

---

<sup>36</sup> Para um aprofundamento da abordagem que se constrói nos últimos anos, contemplando os novos estudos sobre os movimentos sociais, podem ser consultados: Abers e Bülow (2011), Dowbor (2013), Teixeira (2013), Tatagiba (2014, 2015), Lotta (2012), Silva e Schmitt (2012), Alonso (2009), Silva (2010), além dos periódicos: Cadernos RCH (2008), Estudos Históricos (2008), Sociedade e Estado (2006).

### 1.3 Definindo o campo e o conceito das políticas públicas para as mulheres

Diante do que foi exposto até aqui, admite-se que o processo reivindicatório e de constituição de políticas públicas no Brasil situa-se num contexto mais geral de reformulação do papel e do padrão de intervenção do Estado brasileiro, condicionado, em certa medida, pelo processo de redemocratização e pelas crises econômicas que marcaram o país nas décadas de 1980 e 1990. Assim, para Melo (1999), a virtual consagração do neologismo “política pública” no léxico político brasileiro, ao longo da década de 1990, pode ser lida como uma consequência do processo de redemocratização.

Tomando por foco a progressiva expansão dos espaços e dos mecanismos de participação da sociedade civil na construção de políticas públicas e mesmo na tessitura dos processos decisórios de governo, a participação das mulheres no processo de produção de políticas públicas focalizadas adquiriu, na última década, uma nova expressividade, se pensarmos no papel desempenhado pelas conferências nacionais de políticas para as mulheres, que se tornaram um dos principais espaços de interpelação do Estado por parte dos movimentos sociais.

Na atualidade brasileira, algumas questões diretamente ligadas à dimensão espaço-territorial da vida econômica e social do país impõem-se na discussão sobre o desenvolvimento de políticas públicas. Uma destas questões diz respeito à persistência das desigualdades regionais verificadas desde há muito. Além disso, dessa discussão mais ampla sobre o processo de conferências, interessa questionar até que ponto as deliberações produzidas conseguem ultrapassar a barreira do formalismo procedimental, operando a passagem para a efetividade das políticas públicas para as mulheres.

Igualmente, para Farah (2004), a produção de políticas públicas para as mulheres está associada ao impacto da democratização e da luta de movimentos feministas e de mulheres, o que promoveu, desde a década de 80, um processo gradual de incorporação da problemática de gênero nas políticas públicas. Consequentemente:

A abertura do processo de formulação e de implementação de políticas públicas, associadas à democratização, parece favorecer uma maior permeabilidade das agências estatais às necessidades da comunidade. Assim, embora sejam minoritárias nas experiências analisadas, aquelas que

surgiram como resposta a movimentos locais (de abrangência municipal, estadual ou regional), há diversas iniciativas que mostram haver um reconhecimento da diversidade de gênero, passando a desenvolver ações que atendam a necessidades específicas e diferenciadas de mulheres, sob influência de mulheres da localidade de implementação do programa. Isso sugere que a consciência prévia da relevância da questão de gênero não é o único caminho para que essa dimensão seja integrada a programas governamentais. (Farah, 2004b, p. 67).

Observa-se que as políticas públicas são concebidas como respostas do Estado às demandas e pressões da sociedade e, portanto, devem ser entendidas como processos sociais de caráter histórico, contínuo e inacabado, constituídos por sujeitos cuja ação é responsável pela ampliação das políticas sociais. No campo de análise das políticas públicas, os padrões de ação de atores governamentais, políticos e sociais envolvidos nos processos decisórios constituem elementos analíticos importantes desde as primeiras investigações nesse campo.

Sobre o campo da política pública e sua variedade de definições, é Souza (2007) quem nos dá o panorama conceitual: Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas; Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos; Peters (1986), por sua vez, compreende que política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos; Dye (2010) define política pública como o resultado de um processo que envolve diferentes estágios e atores sociais. Para este último autor, o processo de formulação de políticas públicas (*policy making process*) compreende as seguintes etapas: identificação do problema; formação de agenda; formulação; legitimidade e avaliação da política. De fato, importa ressaltar que:

As muitas definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses. Por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais. [...] Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o “governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui o estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (Souza, 2007, p. 68-9).

Inicialmente, os trabalhos produzidos neste campo identificavam exclusivamente os atores considerados politicamente relevantes para esse processo, os quais representavam, em maior ou menor grau, o Estado e os grupos de interesse vinculados à política pública em questão. De acordo com Faria (et al., 2012), com o avanço dos debates e das investigações sobre políticas públicas nos anos 1970, em resposta, sobretudo, às mudanças políticas e socioeconômicas ocorridas nesse período, novas interpretações passaram a compor o leque de abordagens preocupadas em compreender e explicar os processos de formação e de mudanças das políticas. Entre as mais proeminentes, estavam a abordagem institucional, de redes, da teoria da escolha racional, e a abordagem baseada no papel das ideias e do conhecimento nesses processos. “Essas teorias deram origem a uma gama diversificada de interpretações, que buscaram explicar as políticas públicas atribuindo menor ou maior centralidade ao papel dos atores governamentais, políticos e sociais na escolha e na mudança daquelas” (Faria et al., 2012, p. 256).

Para situar o debate, Souza (2007) mostra que o estudo das políticas públicas conta com quatro grandes fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. É com Laswell que surge a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 1930, como forma de conciliar o conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos, e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Portanto, a diferenciação entre estudo de políticas públicas e a análise de políticas públicas tem raízes no trabalho pioneiro de Laswell, no qual o autor propõe a constituição das *policy sciences*, discriminando duas vertentes em seu interior: “essa literatura diferencia o estudo de políticas públicas (*policy studies*), voltado ao conhecimento do processo de política pública, da análise de políticas (*policy analysis*), orientada para a prática, para a política pública” (Farah 2016, p. 960).

O conceito de avaliação de políticas públicas refere-se, portanto, em termos amplos, ao estágio do processo em que se determina como uma política de fato está funcionando na prática. “Ela envolve a avaliação dos meios que são empregados e dos objetivos que são atendidos. Como a definiu Larry Gerston (1997), a avaliação determina a eficácia de uma política pública em termos de suas intenções e resultados percebidos” (Howlett, 2013, p. 199).

Para alguns, o motor da avaliação é a necessidade urgente de obter eficiência e ampliar a área de influência do governo com programas sociais e, ao mesmo tempo, dar retorno às autoridades quanto ao planejamento e à implantação de novas políticas. Para outros, a avaliação é parte não apenas da aferição da eficiência dos gastos públicos, mas de todo um processo de participação social, que vem crescendo desde a redemocratização do país. Nesse contexto, a pesquisa avaliativa promove um importante direito democrático, relacionado com o controle social sobre a atuação estatal (Ramos e Schabbach, 2012).

Reforça tal afirmação Hochman (2007), ao indicar que, sob a influência da literatura no processo decisório e, mais particularmente, da literatura neoinstitucionalista em suas várias vertentes, a análise da produção de políticas públicas passa a ser examinada predominantemente pelo ângulo de suas relações com as instituições políticas. Sua capacidade de afetar as estratégias dos atores e as decisões tomadas, sob a forma de desenhos de políticas, passou a ser uma variável explicativa central.

No decorrer dos anos 1960, 1970 e 1980, a análise de políticas públicas ganha força nos Estados Unidos e passa a incorporar conhecimentos e abordagens oriundos de outras áreas. Assim, o trabalho que no início era realizado por agências governamentais passa a ser uma prática extensiva, assimilada por “organizações não governamentais, entidades privadas, grupos de *advocacy* e movimentos sociais, usuários ávidos de análises de políticas públicas buscando influenciar políticas públicas” (Farah, 2016, p. 963). Em decorrência disso, no período mais recente, as análises se voltam para as mudanças que se operam nas democracias contemporâneas, marcadas pela participação de novos atores sociais.

Ainda sobre o caráter da avaliação de políticas públicas, Belloni (2007, p. 13) assevera que política pública é a ação intencional do Estado junto à sociedade. Assim, por estar voltada para a sociedade e envolver recursos sociais, “toda política pública deve ser sistematicamente avaliada do ponto de vista de sua relevância e adequação às necessidades sociais, além de abordar os aspectos de eficiência, eficácia e efetividade das ações empreendidas”.

Disso resulta uma compreensão mais geral, a de que, em uma dada sociedade, todo problema é suscetível de tornar-se político. A questão de remontar às origens das políticas públicas consiste em descobrir através de quais mecanismos a

política acontece, sobretudo, por que um determinado problema social torna-se objeto de uma política pública. Assim:

É neste campo contraditório que as políticas públicas se constroem. Na história tradicional, os Estados começam concentrando poder, mas depois começam a interpenetrar o território para poder construir o Estado-Nação, o que é justamente o que sustenta o Estado moderno e legitima sua ação. E esse conceito de “Nação” é rapidamente associado ao conceito de cidadania, de pertencimento a alguma dimensão voluntária e positiva dentro desse território que era pura negatividade, da dominação e do controle social. Esse papel negativo do Estado de controle – coercitivo, disciplinador, hierarquizador – não é distinguível, a não ser analiticamente, desse papel positivo – o garantidor de direitos, desenvolvimentista, orientado para a redução das desigualdades. (Costa, 2015, p. 141).

Uma das principais questões suscitadas por Muller (2015), que identifica as políticas públicas como o “modo de governo das sociedades complexas”, é exatamente compreender em que medida ocorrem as transformações dos modos de ação do Estado ao longo do século XX e, particularmente, como o processo de globalização redefiniu seu *modus operandi* nas sociedades modernas. Para situar sua discussão, o autor retoma a distinção clássica dentro deste campo de discussão, a saber, o conceito de *policy* (uma política pública como programa de ação) e *politics* (a política em geral). Para o autor, é fundamental compreender os processos a partir dos quais são colocadas em prática as ações públicas como condição própria da democracia.

A institucionalização do campo de política pública se dá nos anos 1990, sobretudo na vertente das *policy studies*, voltada para a compreensão da política pública como processo. Uma década depois, o que era incipiente passa a assumir uma centralidade em pesquisas e formação. Segundo essa tradição, os estudos “são desenvolvidos por acadêmicos e dizem respeito à natureza das atividades do Estado, procurando entender e explicar o processo da política pública assim como os modelos utilizados por pesquisadores para analisar o processo de formulação e implementação de políticas” (Farah, 2016, p. 962).

No Brasil, ainda na década de 1930, têm início as primeiras atividades de mobilização do conhecimento e formulação de políticas públicas, apontadas por Farah (2016) como sistemáticas e voltadas para a implantação do Estado Nacional-Desenvolvimentista. Posteriormente,



Entre 1945 e 1964, um novo ator – não governamental – passou a participar do processo de análise. Com o objetivo de influenciar políticas públicas, a sociedade civil passou a se organizar em diversas instituições. Tais instituições eram polarizadas em torno de posições ideológicas e políticas, situando-se, de um lado, os defensores do nacional-desenvolvimentismo e da intervenção estatal e, de outro, os defensores do liberalismo econômico. Houve também polarização em torno dos temas da área social como saúde, educação, previdência social e habitação. [...] Com o golpe de 1964, o governo militar retomou o projeto de modernização do Estado brasileiro, reafirmando o propósito de separação entre administração e política, procurando-se eliminar as gramáticas clientelista e corporativista que haviam ganhado força nos anos 1950. (Farah, 2016, p. 967).

Complementarmente, Hochman (2007, p. 15) afirma que “nesse contexto, ganharam destaque, no Brasil, as análises mais voltadas para as transformações, tais como a descentralização, as reformas de políticas específicas, o poder local, a emergência de novos formatos de participação política etc.”. Portanto:

O final dos anos 1970 e os anos 1980 marcaram o início efetivo dos estudos de políticas públicas no Brasil, com a publicação de trabalhos seminais sobre a formação histórica das políticas, entendidas em si mesmas como objeto de análise. Diversos trabalhos convergiram para esquadriñar criticamente as políticas públicas – e, em particular, as políticas sociais –, examinando desenhos de políticas e suas relações com cidadania, a cultura política, os padrões de financiamento estatal etc. O legado de políticas de Vargas e dos governos militares nas mais variadas áreas – como industrialização e desenvolvimento, saúde, previdência, habitação e planejamento urbano, entre outras – passou a ser objeto de estudo dos cientistas sociais, com objetivos ao mesmo tempo políticos e acadêmicos. (Hochman, 2007, p. 13).

Uma vez feita a discussão teórica mais geral sobre o campo das políticas públicas e, particularmente, sobre o período histórico no qual esse campo se desdobra no Brasil, cabe agora discutir a questão da incorporação da problemática das mulheres e dos seus direitos pela agenda governamental no desenvolvimento de políticas públicas. Nesse sentido, gostaríamos de reiterar que:

Tal incorporação nem sempre significa, no entanto, “aderência” à agenda de gênero. Embora haja já em curso uma série de iniciativas locais que interferem sobre a desigualdade de gênero, incorporando a agenda construída por movimentos de mulheres nas últimas décadas, há ainda muitas políticas e programas que, embora focalizem as mulheres ou a elas dirijam módulos de programas mais gerais, acabam por reiterar desigualdades de gênero, reafirmando uma posição tutelada e subordinada da mulher tanto no espaço público como no privado. (Farah, 2004a, p. 139).

Ao tratar das políticas públicas para as mulheres, Muller (2015) afirma que estas se inserem em dois domínios da ação pública. O primeiro reúne as políticas que

visam reduzir as desigualdades entre mulheres e homens. Tais medidas tratam sobre a igualdade no mundo do trabalho, na esfera educativa ou no domínio das políticas sociais (por exemplo, as políticas que tratam da conciliação entre vida familiar e percurso profissional). O segundo domínio concerne às políticas que tocam a esfera privada: contracepção, aborto e aquelas políticas relacionadas à família, ao casamento e às violências contra as mulheres. Assim:

No caso das políticas de gênero, os processos de mediação são, portanto, mais difíceis de apreender se comparadas às políticas mais setoriais. Não se trata de adaptar a visão de um setor a uma evolução global. Trata-se de adaptar os modos de formulação de um problema, a representação que fazemos das relações sociais de sexo (papel das mulheres na família e espaço público, representações da masculinidade e da feminilidade, lugar da criança na sociedade), a um contexto global percebido como em evolução. (Muller, 2015, p. 73, tradução nossa).

Indubitavelmente, todas as definições apresentadas até este momento postulam que a política pública é um fenômeno complexo que consiste em inúmeras tomadas de decisões assumidas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo, e que essas decisões são influenciadas por outros atores que operam interna e externamente no Estado. Sobretudo, se considerarmos que “o Estado não é o único ator, e muitas vezes não é nem o principal, nem na elaboração, nem na implementação, nem na avaliação de políticas públicas” (Costa, 2015, p. 150).

Essa compreensão estaria próxima da concepção de projeto político, na qual uma norma político-cultural assentada num conjunto de interesses coletivos acha-se para além de uma ação ou reivindicação política em face do Estado. Os matizes que envolvem tal relação são agora mais complexos:

A noção de projetos políticos pode contribuir para superar essa visão homogeneizadora tanto do Estado quanto da sociedade civil, e o reconhecimento da sua diversidade interna, como base para repensar as suas relações. A identificação e a distinção clara dos diferentes projetos políticos presentes no interior do aparato de Estado e na sociedade civil nos levam a perceber que a clivagem estrutural entre Estado e sociedade civil não é suficiente para entender as suas relações. Ela deve, então, ser combinada com outras clivagens, constituídas por esses distintos projetos, que não necessariamente coincidem com ela, mas a atravessam. Essa perspectiva de análise pode fornecer um cenário muito mais complexo da dinâmica da construção democrática do que a tão difundida redução maniqueísta dos dois polos principais dessa dinâmica. (Dagnino, 2004, p. 145).

O caso brasileiro revela formas adicionais de ação coletiva e de produção de políticas públicas para as mulheres: a incorporação de militantes em posições governamentais via cargos, assim como a formação de novos movimentos a partir da interação dentro e fora do Estado. Alguns exemplos dessa nova forma de ação coletiva são: a criação de programas governamentais voltados a atender às demandas trazidas por diversos movimentos em diversos níveis de governo, SPM e PNPM por exemplo, assim como a convocação de conferências de políticas públicas que se estenderam ao nível federal, estadual e por centenas de municípios. Com isso, podemos afirmar que:

Se a existência de uma política pública que incorpora a participação popular no processo de planejamento e implementação tende a empurrar as organizações – até mesmo as mais “radicais” – a diferentes formas de negociação com o Estado, uma política pública menos permeável à influência dos atores sociais tende a empurrá-las – até mesmo as mais “propositivas” – para as diversas formas de ação direta. (Tatagiba e Blikstad, 2011, p. 189).

É esse novo patamar institucional de intermediação entre Estado e sociedade nas formas de participação que torna mais claros os impactos na produção de políticas públicas para as mulheres, em especial na elaboração do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). Reforça esse fato a afirmação de Simões e Matos (2012, p. 33): a construção sociopolítica desafiadora recentemente se transformou num fator de grande importância para a formulação de políticas públicas no país, de modo que “a agenda atual dos movimentos feministas e de mulheres no Brasil incluiu um conjunto bastante abrangente de demandas que estão especialmente elencadas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM)”.

Ou seja, operou-se um “mecanismo de *feedback* entre as agendas de nível local, nacional e internacional, mostrando-se tal estratégia crucial para os movimentos de mulheres e os movimentos feministas” (Simões e Matos, 2012, p. 33).

O Estado desempenhou significativo papel ao conceder o espaço das conferências para que essa aliança pudesse ocorrer, haja vista a intensificação das conferências nacionais de políticas para as mulheres, promovidas com o apoio do Governo Federal. Sobre este aspecto, Facchini e Sívori (2017, p. 10) afirmam que “os anos 2000 apresentam um ponto de inflexão importante, não apenas pela criação de órgão de gestão, mas pela ampliação das formas de participação, com a convocação

de conferências de políticas para as mulheres”, que foram base não só para a elaboração do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), mas também para a implementação desta política em todo o país.

Ao longo de 13 anos de Governo Federal, boa parte das políticas implementadas pelo Partido dos Trabalhadores se fez por meio de conferências, com a participação da sociedade civil e movimentos sociais, as quais trataram de políticas setoriais, tais como: meio ambiente, cultura, juventude, direitos humanos, igualdade racial, políticas para as mulheres, segurança pública, moradia, entre outras. Diversos processos interacionistas em busca do Estado por parte de movimentos sociais como o feminista, o ambientalista, de moradia, negro, LGBT ou indígena avançaram no sentido da institucionalização, em alguns casos configurando “domínios de agência<sup>37</sup>”.


Durante esse período, mais de uma centena de conferências nacionais foram realizadas, integradas por governo e sociedade civil, que abriram um espaço (talvez mais de participação do que de negociação) onde os movimentos sociais puderam vocalizar suas demandas, buscando oficialmente um compromisso por parte do Estado. Essa será a discussão do nosso próximo capítulo.

---

<sup>37</sup> De acordo com Lavallo (2017, p. 22), domínios de agência são encaixes institucionais articulados vertical e horizontalmente que favorecem a capacidade de agir de certos atores coletivos. “Domínios constituem esferas de competência e, neste caso, a competência diz respeito à capacidade de agir em determinado âmbito sob responsabilidade direta ou indireta do Estado, notadamente em campos das políticas sociais”.

## CAPÍTULO 2

### As Conferências de Políticas para as Mulheres

  
 “Cadê meu celular?  
 Eu vou ligar prum oito zero  
 Vou entregar teu nome  
 E explicar meu endereço  
 Aqui você não entra mais  
 Eu digo que não te conheço  
 E joga água fervendo  
 Se você se aventurar  
 Eu solto o cachorro  
 E apontando pra você  
 Eu grito: péguix guix  
 Eu quero ver  
 Você pular, você correr  
 Na frente dos vizinhos  
 Cê vai se arrepender de levantar  
 A mão pra mim”  
**Maria da Vila Matilde**  
 (Elza Soares)

### Cena 5 – Cruzando a Amazônia em busca das Conferências

No dia 21 de setembro de 2015, decidi deslocar novamente a pesquisa de campo que havia iniciado – seis meses antes – em duas capitais da região Amazônica. Segui viagem de ônibus; de Boa Vista (RR) foram dez horas de viagem e quase 800 km até chegar à cidade de Manaus (AM) pela BR 174, a maior e principal rodovia que “corta” de norte a sul todo o Estado de Roraima, fazendo ligação com o Estado do Amazonas (ao sul) e, internacionalmente, com a Venezuela (ao norte). Ao chegar a Manaus, por uma de suas principais avenidas, Constantino Nery, já foi possível perceber e traçar algumas diferenças entre as duas capitais nas quais, além da realização das entrevistas, participei das conferências de políticas públicas para as mulheres. A cidade de Manaus possui pouco mais de 2 milhões de habitantes, além de uma paisagem tipicamente industrializada, potencializada pela criação da sua Zona Franca<sup>38</sup>. A cidade de Boa Vista,

---

<sup>38</sup> A Zona Franca de Manaus é uma área empresarial e industrial criada na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, cujo objetivo principal, definido durante o período de ditadura militar, foi atrair empresas e promover uma maior ocupação e integração territorial na região Norte do país, oficialmente por meio do Decreto de Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967. A construção da Zona Franca de Manaus ocorreu justamente no período de maior crescimento do processo de industrialização do Brasil. Mesmo assim, esse fato é visto como uma espécie de “ponto fora da curva” da industrialização brasileira, pois a maior parte das empresas, investimentos e instalações se concentrou na região Sudeste do país.

a capital menos populosa em todo o Brasil, ao contrário de Manaus, possui pouco mais de 300 mil habitantes, conta com uma paisagem totalmente plana, com ausência perceptível de construções verticais, típicas de um desenvolvimento industrial. Em Manaus, ainda no primeiro semestre de 2015, já havia definido as entrevistas com algumas mulheres de movimentos sociais e já havia localizado, na estrutura do Estado e do Município, os Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs): as secretarias, as coordenações e as gestoras responsáveis por tais políticas na esfera local. Do contato que tive com os movimentos sociais, já tinha conhecimento da realização da Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres, embora a definição precisa da data – 22 a 24 de setembro de 2015 – só foi confirmada uma semana antes da minha viagem. A 4ª Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres (4ª CMPM) teve como tema *“Mais direitos, participação e poder para as mulheres”*. Ainda não era imaginável que nesse ano de 2015 se iniciaria um processo intenso por parte de uma ampla ofensiva política conservadora, que daria fim, um ano depois, não só ao governo do Partido dos Trabalhadores, como também a um período profícuo no desenho e na implementação das políticas públicas para as mulheres. Até esse momento não era possível ter clareza da conjuntura futura.

De acordo com os Relatórios de Implementação<sup>39</sup> do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), a região Norte, comparada às demais regiões do país, está em segundo lugar nos índices de adesão ao PNPM, em se tratando da criação de Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs). Acrescente-se que, no mapeamento dos Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos da Mulher, esta região é a que apresenta o menor número de Conselhos e, em algumas capitais, como no caso de Boa Vista (RR), tal espaço está inativo há mais de uma década.

Analogamente, é uma das regiões do país com os mais altos índices de violência<sup>40</sup> contra as mulheres, em que pesem suas particularidades culturais, étnicas,

---

<sup>39</sup> Disponíveis em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm>. Acesso em: 20 janeiro de 2014.

<sup>40</sup> De acordo com o Mapa da Violência 2015: homicídio de mulheres no Brasil, Roraima apresentou uma taxa absurdamente elevada, de 15,3 homicídios por 100 mil mulheres somente no ano de 2013. Os dados do relatório da organização Human Rights Watch colocam Roraima como o Estado

territoriais e fronteiriças, permeadas por questões econômicas, políticas e sociais próprias. De acordo com pesquisas recentes<sup>41</sup>, é apontada como a única região brasileira em que ocorre o fenômeno da persistência da pobreza extrema.

É o que Dagnino (2004, p. 104) denomina *autoritarismo social*, a sociedade na qual a desigualdade econômica, a miséria e a fome são os aspectos mais visíveis em seu ordenamento social, presididos pela organização hierárquica e desigual de suas relações sociais. “Profundamente enraizado na cultura brasileira e baseado predominantemente em critérios de classe, raça e gênero<sup>42</sup>, esse autoritarismo social se expressa num sistema de classificações que estabelece diferentes categorias de pessoas, dispostas nos seus respectivos lugares na sociedade”. Esta realidade e a busca destas mulheres pela efetividade das políticas públicas impõem como permanente o desafio colocado ao Estado brasileiro para avançar na construção de melhores condições de vida, em particular para as mulheres mais pobres, que são majoritariamente indígenas e negras na região Amazônica<sup>43</sup>.

Vale a pena ressaltar a percepção das conferências – possibilitadas pela SPM nos estados e municípios para dar efetividade ao PNPM – como um processo de experimentação histórica, porquanto viabilizaram uma intensa mobilização e participação política das mulheres na formulação de suas políticas públicas. Consideramos as conferências como eventos-chaves para compreender os meandros que envolvem estruturas governamentais, os movimentos sociais e os demais atores sociais mobilizados neste construto político.

---

mais letal para mulheres e meninas no Brasil; nele, as taxas de homicídio de mulheres cresceram 139% entre 2010 e 2015, atingindo 11,4 mortes para cada 100 mil mulheres em 2015 (último ano com dados disponíveis). A taxa é uma das mais elevadas do mundo, de acordo com a organização (Publicado em Agência Brasil <<http://agenciabrasil.ebc.com.br>> Acesso em: 21 de junho de 2017).

<sup>41</sup> Segundo o estudo divulgado em abril de 2016 pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), “no Norte, a pobreza caiu menos que no Nordeste e no Brasil como um todo. De acordo com o levantamento, a persistência da pobreza extrema nesta região, particularmente entre os domicílios pluriativos e aqueles não agrícolas, é especialmente preocupante. Já as taxas de pobreza são praticamente as mesmas em 2004 e 2013”. O estudo conclui também que, embora o Norte seja menos pobre do que o Nordeste, a diminuição da pobreza tem sido mais lenta em comparação às demais regiões do país.

<sup>42</sup> De acordo com Bereni (2016), da mesma maneira que os sexos são um produto histórico da relação de gênero, as classes e as raças devem ser compreendidas como os resultados das relações sociais e não como realidades independentes. A raça ou a classe não são objetos “naturais”, mas, ao contrário, formações históricas que não preexistem na relação social que lhes dá origem; estas, assim como o gênero, estão na base de categorias de percepção e de julgamento, historicamente contingentes, que ordenam e hierarquizam o mundo social.

<sup>43</sup> Relatório Anual Socioeconômico da Mulher-RASEAM 2014. Disponível em: ([http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2015/livro-raseam\\_completo.pdf](http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2015/livro-raseam_completo.pdf)>).

Desse panorama, o modelo de conferências, adotado pela SPM, reforça sobremaneira a engenharia institucional do projeto “democrático-participativo”. Com a análise das conferências, local de observação durante a pesquisa de campo, consideramos ser possível também perscrutar as dinâmicas entre Estado e movimentos sociais, especialmente no que concerne à produção das políticas públicas para as mulheres. Subjacente a esse processo reside, sobretudo na esfera local, a constatação das tradições sociopolíticas fortemente reprodutoras de imaginários conservadores e patriarcais que dificultam a produção e a reprodução das políticas com perspectiva de gênero.

Assim sendo, nossa explicação seguirá uma ordem cronológica de como o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres é encaminhado por parte do Governo Federal – fruto de uma forte mobilização de mulheres por meio da realização de conferências – desde a sua primeira formulação em 2004, a segunda, em 2008, até chegar à sua última versão, que vigorou no período de 2013 até 2015. Portanto, embora façamos uma discussão mais ampliada sobre as conferências nacionais, importa esclarecer que o destaque para as análises das conferências dizem respeito às conferências locais, observadas nas cidades de Boa Vista e Manaus, durante o ano de 2015, com vistas a esclarecer, em última instância a produção e reprodução de políticas para as mulheres em duas capitais da Amazônia.

Nas linhas a seguir, procuramos levantar algumas questões, a saber: como as conferências de políticas para as mulheres surgem e quais os seus antecedentes? Pensando isso em relação aos movimentos sociais, como elas se tornaram possíveis e desejáveis? Quais são os formatos destas conferências tanto nacionais quanto locais? Qual a correlação de forças, mobilizadas pelas conferências, na tarefa garantir a efetividade desta política na esfera local de governo?

## **2.1 As conferências e a sua arquitetura institucional de participação**

A seguir, apresentamos uma descrição das conferências nacionais de políticas públicas e sua história, para então focarmos nas conferências locais, realizadas nos Estados e Municípios brasileiros. Esperamos com isso desenhar os primeiros traços do processo de produção de políticas para as mulheres, o que nos



ajudará a constituir e a embasar os argumentos a serem apresentados ao longo deste trabalho.

De acordo com os dados da Presidência da República<sup>44</sup>, de 1941 a 2016 foram realizadas aproximadamente 150 conferências nacionais, das quais mais de uma centena ocorreu entre 2003 e 2016, abrangendo mais de 45 áreas setoriais nas esferas municipal, estadual e nacional. Aproximadamente, mais de 9 milhões de pessoas participaram do debate sobre propostas para as políticas públicas – desde as etapas municipais, livres, regionais, estaduais até a etapa nacional.

De acordo com Pogrebinski (2012), antes que as conferências nacionais especificamente voltadas à deliberação de políticas para minorias passassem a ocupar o cenário da democracia brasileira após 2003, grupos sociais, como negros, mulheres, índios, idosos, pessoas com deficiência, jovens, crianças e adolescentes e lésbicas, gays, bissexuais e travestis (LGBT) faziam-se representar nas conferências nacionais de direitos humanos – as quais, mesmo após a inauguração das conferências específicas de minorias, permaneceram sendo um espaço crucial de vocalização de demandas dos grupos minoritários.

Sobre esse aspecto, a tabela abaixo indica em quais áreas aconteceram essas conferências, e os respectivos anos, a partir do processo de redemocratização:

**Tabela 1: Conferências Nacionais por instituição e ano de realização (1988 a 2016)**

	<b>Tema da Conferência</b>	<b>Ano</b>	<b>Instituição</b>		<b>Tema da Conferência</b>	<b>Ano</b>	<b>Instituição</b>
<b>1</b>	Aprendizagem Profissional	2008	Ministério de Trabalho e Emprego	<b>24</b>	Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	1994/2006	Ministério da Saúde
<b>2</b>	Aquicultura e Pesca	2003/2006/2009	Ministério de Pesca e Aquicultura	<b>25</b>	Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente	2003/2006/2009 2013	Ministério do Meio Ambiente
<b>3</b>	Arranjos Produtivos Locais	2004/2005/2007 2009/2011/2013	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	<b>26</b>	Juventude	2008/2011/2015	Secretaria Geral da Presidência da República
<b>4</b>	Assistência Social	1995/1997/1999 2001/2003/2005 2007/2009/2011 2013/2015	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	<b>27</b>	Medicamentos e Assistência Farmacêutica	2003	Ministério da Saúde
<b>5</b>	Cidades	2003/2005/2007 2010/2013	Ministério das Cidades	<b>28</b>	Meio Ambiente	2003/2005/2008 2013	Ministério do Meio Ambiente
<b>6</b>	Ciência e Tecnologia	2001/2005/2010	Ministério da Ciência e Tecnologia	<b>29</b>	Políticas Públicas para as Mulheres	2004/2007/2011 2016	Secretaria de Políticas para as Mulheres
<b>7</b>	Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	1994/2004	Ministério da Saúde	<b>30</b>	Povos Indígenas	2006	Secretaria Especial de Direitos Humanos

<sup>44</sup> Disponível em:

(<http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/conferencias>).

8	Comunicação	2009	Ministério das Comunicações	31	Promoção da Igualdade Racial	2005/2009/2013	Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial
9	Comunidades Brasileiras no Exterior	2008/2009/2010/2013	Ministério das Relações Exteriores	32	Recursos Humanos, Administração Pública Federal	2009	Planejamento, Orçamento e Gestão
10	Cultura	2005/2010/2013	Ministério da Cultura	33	Saúde	1992/1996/2000/2003/2007/2015	Ministério da Saúde
11	Defesa Civil e Assistência Humanitária	2010	Ministério da Integração Nacional	34	Saúde Ambiental	2009	Ministério da Saúde
12	Desenvolvimento Rural, Sustentável e Solidário	2008/2013	Ministério do Desenvolvimento Rural	35	Saúde Bucal	1993/2004	Ministério da Saúde
13	Direitos da Criança e do Adolescente	1997/1999/2002/2003/2005/2007/2009/2012/2016	Secretaria Especial de Direitos Humanos	36	Saúde do Trabalhador	1994/2005	Ministério da Saúde
14	Direitos da Pessoa com Deficiência	2006/2008/2012/2016	Secretaria Especial de Direitos Humanos	37	Saúde Indígena	1993/2001/2006/2013	Ministério da Saúde
15	Direitos da Pessoa Idosa	2006/2009/2011/2016	Secretaria Especial de Direitos Humanos	38	Saúde Mental	1992/2001/2010	Ministério da Saúde
16	Direitos Humanos	1996/1997/1998/1999/2000/2001/2002/2003/2004/2006/2008/2013	Secretaria Especial de Direitos Humanos	39	Segurança Alimentar e Nutricional	1994/2004/2007/2011/2015	Ministério do Desenvolvimento Social
17	Economia Solidária	2006/2010	Ministério do Trabalho e Emprego	40	Segurança Pública	2009	Ministério da Justiça
18	Educação	2010	Ministério da Educação	41	Assistência Técnica e Extensão Rural	2012/2016	Ministério do Desenvolvimento Agrário
19	Educação Básica	2008	Ministério da Educação	42	Transparência e Controle Social	2012	Controladoria Geral da União
20	Educação Escolar Indígena	2009	Ministério da Educação	43	Emprego e Trabalho Decente	2012	Ministério do Trabalho e Emprego
21	Educação Profissional e Tecnológica	2009	Ministério da Educação	44	Desenvolvimento Regional	2013	Ministério da Integração Nacional/IPEA
22	Esporte	2004/2006/2010	Ministério do Esporte	45	Migrações e Refúgio	2014	Ministério da Justiça/TEM/Ministério das Relações Exteriores
23	Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais	2008/2011/2016	Secretaria de Direitos Humanos	46	Política Indígena	2015	Ministério da Justiça

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da Secretaria Geral da Presidência da República (2011) e Secretaria de Governo, Presidência da República (2018).

Vale lembrar que desde a Constituição de 1988 a participação social é apregoada como afirmação democrática. Contudo, foi com a ampliação na realização das conferências nacionais, assim como da criação de conselhos e da formulação de políticas públicas, que a participação popular atingiu um novo patamar, para além dos aspectos formais e procedimentais que muitas vezes engessam ou tornam vazias as discussões. Em 2004 passam a integrar o universo temático das conferências nacionais as políticas públicas para mulheres, seguidas, em 2005, das políticas de promoção da igualdade racial, e em 2006, das políticas para idosos, pessoas deficientes e povos indígenas, e em 2008, das políticas para gays, lésbicas bissexuais, transexuais e travestis, e também para a juventude.

Como afirma Petinelli et al. (2011, p. 12), “as conferências tornaram-se a principal arena de interlocução entre governo e sociedade civil, com o objetivo de debater e deliberar propostas para formulação de políticas públicas”, além de propor outras ações e avaliar as políticas aprovadas anteriormente. Elas seriam, portanto, instâncias de deliberação e participação destinadas a prover diretrizes para as políticas em âmbito federal.

Levando-se em conta a centralidade que as conferências alcançaram para as mulheres organizadas na sociedade civil e, numa perspectiva de análise que elege a instância local de governo, buscaremos evidenciar elementos que sejam capazes de explicar os meandros do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) na região Amazônica. Para isso, conforme temos destacado, a correspondente análise e descrição da cena local expressam, em nosso entendimento, uma condição fundamental para refletir as demandas dos movimentos sociais locais e, mais que isso, se estas demandas, quando tornadas públicas, resultam em ações concretas por parte do Estado. Analogamente:

Não apenas as conferências nacionais transcendem as fronteiras geográficas do espaço local como também superam os seus limites substantivos. Ao facultar que a participação se exerça em escala nacional, as conferências nacionais favorecem que os interesses nelas representados também o sejam, o que garante que o procedimento conduza ao seu principal escopo: a formulação de diretrizes para políticas públicas nacionais. Por outro lado, reconhecendo que é no espaço local que os cidadãos se encontram e que é de lá, portanto, que suas demandas surgem, as conferências nacionais não consistem senão no ponto de culminância de um processo que se inicia nos municípios (com as conferências municipais), passa pelos estados (com as conferências estaduais), e ainda muitas vezes envolve etapas que transcendem quaisquer divisões geopolíticas (com as conferências livres e virtuais). O caráter aberto e eletivo das conferências municipais permite não apenas que qualquer questão local possa ser levada à etapa nacional, como também que qualquer cidadão possa lá ser o seu representante. As conferências nacionais têm, assim, a potencialidade de fazer de problemas locais soluções nacionais. (Pogrebinsch, 2012, p. 8).

Compreendidas a partir da concepção de espaços públicos de participação e deliberação, o atual formato das conferências nacionais de políticas para as mulheres resulta de um desenho participativo que, historicamente, se inicia em momento anterior, ainda no governo Vargas (Pogrebinschi 2010; Petinelli, 2011; Avritzer, 2012). Nessa época, ainda restritas à área da saúde, ficou definido que a convocação das conferências seria de responsabilidade do presidente da República, com a participação de grupos representantes da respectiva área temática. De modo

genérico, esta ainda é a orientação atual. Ainda sobre tal processo, é possível afirmar que:

Algumas conferências são regulamentadas por lei – conferências nacionais, estaduais e municipais da saúde e da assistência social –, outras são regulamentadas por decreto do Poder Executivo, e há ainda aquelas que não possuem nenhum instrumento de institucionalização que obriga a sua realização. (IPEA, 2009, p. 97).

Para as conferências nacionais, são realizadas anteriormente conferências municipais e estaduais, nesta sequência. A partir desse processo é eleito um número determinado de delegados, definido pelos regimentos internos de cada evento. O objetivo é que seja eleito, ao final destas duas rodadas, um conjunto de delegados que irá representar cada Estado em uma Conferência Nacional. Além disso, em cada etapa ocorrem debates e discussões que originarão documentos finais municipais e estaduais e englobarão o conjunto de demandas daqueles diretamente interessados/afetados pelas temáticas relativas ao tema da conferência. Posteriormente, tais demandas serão somadas às demandas de outros estados.

Cabe aqui mencionar que as conferências de políticas para as mulheres possuem um mecanismo diferente se comparadas a outras políticas, como é o caso da política de assistência social, uma vez que esta área é garantida constitucionalmente; portanto, as conferências sobre o tema devem ser realizadas periodicamente e suas resoluções têm caráter vinculatório, devendo ser transformadas em decisões do Executivo. Sob esse prisma, somente as conferências que tratam de políticas públicas constitucionais, como as de Saúde, de Direitos da Criança e do Adolescente e as de Assistência Social, apresentariam força política suficiente para incluir as diretrizes nelas aprovadas na agenda governamental (Petinelli, 2011).

Disso resulta que as políticas para as mulheres, mesmo guiadas por um amplo processo de conferências e normatizações por parte do Governo Federal, não fazem parte de uma política de Estado, o que leva a que sua aplicabilidade dependa, em grande medida, das demais instâncias de governos e dos arranjos políticos.

A partir dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), esses espaços passaram a contar também com o suporte da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) tanto na organização dos encontros como no diálogo com o Governo Federal. Assim, as conferências se tornaram as principais instâncias de

proposição de novas diretrizes de políticas públicas para compor o Plano Plurianual de Ação (PPA) do governo, e de monitoramento e avaliação das ações governamentais nas três esferas da Federação.

Quando Lula assumiu a presidência, diversos apoiadores esperavam que seu governo implementasse uma ampla reforma democrática do Estado, reproduzindo, no nível nacional, as inovações implementadas pelo PT em suas gestões municipais, como o orçamento participativo, por exemplo. A realização de diversas conferências nacionais, a ampliação e a criação de novos conselhos nacionais de políticas públicas são as grandes referências dessa gestão, contudo:

Seria equivocado atribuir tais avanços a um compromisso geral da Presidência com a participação. Eles resultaram menos da imposição de uma nova abordagem participativa de governo por parte da Secretaria-Geral da Presidência ou outros órgãos de coordenação do governo do que de dinâmicas políticas no interior de cada setor da política pública. A presença de militantes no interior de vários ministérios permitiu experimentações com resultados variáveis a depender da forma como grupos da sociedade civil e atores do Estado estabeleceram relações historicamente em cada setor (Abers, et al., 2014, p. 325).

Sobre esse aspecto, Bezerra (2014b, p. 12) observa que a forma de concretizar tal ideário participativo foi se modificando ao longo da história do PT. Da reabertura democrática até um período mais recente, “o PT transitou de uma oposição política radical, com forte base em movimentos sociais, à conquista de diversos governos executivos locais e cadeiras no Executivo nacional à sua ascensão à presidência da República”. Nesse processo ocorre, de fato, uma mudança significativa no sentido de participação – que até os anos 1980 é idealizado como uma construção coletiva de poder popular com vistas à transformação social – até a chegada dos anos 2000 e o alcance da presidência do país –, no qual sua forma de expressar o ideário participativo pressupõe muito mais uma forma de governo e boa governança das políticas públicas.

É inegável a expressividade no número de conferências de políticas públicas. “Não mudaram a forma de governar, mas certamente constituíram um polo importante de mobilização e discussão de temas em muitos níveis, de publicação de extensos relatórios propondo políticas. Tudo isto teve uma ampla repercussão” (Pinto, 2010, p. 12).

De fato, comparativamente a outros movimentos sociais, o movimento de mulheres é considerado como um dos que alcançaram resultados mais frutíferos no campo das políticas públicas, em decorrência da dimensão propositiva e da sua disposição para uma interlocução com o Estado, possibilitados sobremaneira pelo processo de conferências.

Vistas como espaços de participação no desenho das políticas governamentais, as conferências são consideradas não apenas eventos, mas espaços privilegiados de emergência de conflitos e interesses, espaços fundamentais para as demandas e multiplicidade de identidades que se pronunciam e que posteriormente figurarão, nos documentos construídos, parte importante nesse processo de experimentação histórica. Conforme demonstra Aguião (2014, p. 127), “documentos, cartas de intenção, acordos de comprometimento, construção de laços e grupos, formação e ritualização de lideranças, são todos produtos das conferências”. Parte dessa compreensão se expressa na apresentação do III PNPM:

O Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) está às vésperas de completar sua primeira década de existência e continua sendo um marco no processo de consolidação e amadurecimento das políticas para as mulheres. Fruto de diálogo permanente entre governo e sociedade civil, esse instrumento reforça o princípio de que em um Estado plenamente democrático a condição da participação social, sobretudo das mulheres, é constitutiva de todas as fases do ciclo das políticas públicas. (PNPM, 2013, p. 9).

Além disso, como evento público produzido pelo Governo Federal, o Estado faz o devido reconhecimento e a institucionalização<sup>45</sup> de grupos de mulheres, dos direitos das mulheres e dos problemas sociais que colocam as mulheres insistentemente em posição de desigualdade. A oficialização de uma política pública nacional para as mulheres as legitima politicamente, tornando notável o problema e promovendo a devida passagem do individual ao coletivo no reconhecimento público.

---

<sup>45</sup> De acordo com Laval (2017, p. 4), entender a institucionalização, ou seja, a transformação em instituições das demandas e recursos de atuação dos movimentos sociais no Estado é um dos fenômenos mais notáveis do Brasil pós-transição. Segundo o autor, em diálogo crítico com a tradição neoinstitucionalista, seguindo a proposta de abordagem de *domínios de agência*, na mútua compreensão de Estado e sociedade civil, o termo institucionalização opera como um verbo substantivado e remete ao devir, mais especificamente ao processo de transformação de algo em instituição. “A institucionalização pública estatal de formas de controle e incidência social sobre políticas públicas, e de instâncias de participação, e agendas oriundas da sociedade civil, bem como das categorias nativas que sintetizam os sentidos dessas agendas”. É a transformação em instituições de valores, interesses, demandas, e recursos de atuação de movimentos sociais e sociedade civil, atuando em nome de grupos marginalizados e agendas tradicionalmente periféricas ao sistema político.

Embora a pesquisa realizada em 2009 pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) demonstre que houve uma considerável expansão dos espaços de participação social direta na esfera pública social brasileira, por meio da realização das conferências, considerando que este fato representa um avanço significativo de redistribuição de poder político, “chama a atenção para a necessidade de aprofundar investigações sobre o real grau de compartilhamento de poder que estaria ocorrendo entre as instituições da democracia e os espaços institucionalizados de participação social” (IPEA, 2009, p. 98).

É importante notar que os Estados e Municípios não são obrigados a realizar conferências municipais, mas com a crescente visibilidade desses espaços entre os movimentos e organizações de mulheres, cada vez mais se tem cobrado a realização das conferências em cidades no interior dos Estados.

Isso também reforça que as conferências representam um avanço e uma conquista para diversos movimentos sociais que sempre estiveram à margem do processo de formulação de políticas públicas, sendo inegáveis os aspectos de inclusão, amplitude e abrangência possibilitados pela ampla realização destes fóruns participativos.

A participação promovida pelas conferências gera, pelo menos do ponto de vista simbólico, um significativo reconhecimento aos grupos que historicamente foram excluídos, como é o caso das mulheres, negros e LGBT. Trata-se de um espaço institucional que, além de promover uma participação histórica, é capaz de proporcionar uma ampla visibilidade aos sujeitos envolvidos, por meio de participação, deliberação, das diretrizes e documentos oficiais que reforçam a publicização dos grupos e de suas demandas. Ainda que não seja o mecanismo mais eficaz de inclusão política, tem um papel-chave em algumas conquistas almejadas pelas mulheres integrantes dos movimentos sociais.

Nessa linha, o estudo encaminha suas conclusões no sentido de que o evidenciado avanço da participação social por meio das conferências é uma resposta do Estado aos reclamos da sociedade civil por maior controle social e ampliação do espaço político. Assim, considera-se que o avanço da participação social a partir da realização de conferências aprofunda a democracia do país pelo reconhecimento de novos atores – diversidade –, pela inclusão de segmentos populares na seara política, pela ampliação da consciência de direitos da parcela excluída da população e pela criação de novos direitos. Entretanto, fica evidente que este é passo necessário, mas a completar-se de real avanço das conquistas democráticas para constituir

elementos de garantia aos maiores ganhos de eficácia e relevância das ações do Estado. (IPEA, 2009, p. 98).

Consideramos, portanto, que uma nova experimentação participativa dos movimentos sociais via Estado, possibilitada pelo formato das conferências no âmbito local (estados e municípios) e nacional, foi experienciada com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao Governo Federal. Nesse contexto, importa destacar que durante os 13 anos de governo do PT foram promovidas mais de uma centena de conferências nacionais sobre diversos temas. Além das conferências de políticas para as mulheres, mais de quarenta temáticas diferentes, muitas das quais discutindo temas inéditos, como as conferências LGBT.

## **2.2 As conferências nacionais: o PNPM em três atos**

O olhar para as três versões do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres permite uma apreciação no tempo. É possível perscrutar, à medida que percorremos os documentos, o processo de construção de uma política nacional em que as mulheres são incorporadas e surgem, portanto, assimiladas pela devida institucionalização, tornando-se “merecedoras de atenção” para a consolidação do ideário de Estado democrático.

Os três PNPMs emanados das conferências no período de 2003 a 2016, a partir de seus desdobramentos, constituem um campo em construção e uma adequação a determinados formatos tidos como eficazes. Demonstram, sobretudo, uma incorporação de linguagens, de vocabulários expressos: gênero, interseccionalidade, transversalidade, pacto federativo, entre outros.

Nesse novo cenário político, reivindicações históricas ganham força e concretude, por um lado; por outro, em um contexto mais amplo, as políticas públicas para as mulheres assumem significados distintos, ora indicando um campo de atividade, ora um propósito político, efetivando programas de ação com resultados específicos. As políticas orientam as ações do Estado a fim de combater problemas decorrentes de práticas assimétricas historicamente configuradas que inviabilizam o processo de participação social e política democrática e igualitária, de mulheres e homens. (Apresentação do III PNPM 2013-2015).

É sobre esse amplo processo de discussão e criação de políticas públicas para as mulheres, em grande medida viabilizados pelas conferências, que trataremos



a partir de agora. Importa esclarecer que nestes últimos 13 anos de Governo Federal, foram realizadas quatro conferências nacionais de políticas para as mulheres em Brasília (nos anos de 2004, 2007, 2012 e 2016), sempre precedidas por etapas estaduais e municipais. Da realização destas conferências foram produzidas três edições do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM 2004 a 2007), (II PNPM 2008 a 2012) e (III PNPM 2013-2015).

Na discussão até aqui, tentamos demonstrar uma recorrente atuação de ativistas de movimentos sociais nos espaços institucionais e extrainstitucionais, desafiando a compreensão dos movimentos sociais e das suas relações de cooperação e confronto com o Estado. Dessa constatação:

Parece crescente o interesse na análise de novos espaços de interação entre movimentos e Estado, seja pela continuidade de arranjos já estabelecidos, como o Conselho Nacional de Políticas para Mulheres, mas também pela criação de novos. É o caso da realização das Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres, que tiveram como desdobramento a elaboração de um plano com diretrizes para políticas públicas em diferentes áreas do governo. Esse parece ser um exemplo do estabelecimento de canais institucionalizados para o recebimento de demandas por parte dos atores externos ao Governo. O processo de institucionalização do movimento rumo a uma interação direta com o Estado não é linear e não exclui a coexistência de outras estratégias de atuação, conforme se alterem as arenas e, como consequência, as oportunidades políticas. (Bezerra, 2014a, p. 53).

Em 18 de dezembro de 2003, um decreto da Presidência da República convocou a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, com a indicação de que sua realização ocorreria sob a coordenação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, com o objetivo de propor diretrizes para a fundamentação do primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres<sup>46</sup>.

Essa I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (I CNPM) aconteceu em Brasília, de 15 a 17 de julho de 2004, sendo precedida por conferências estaduais e plenárias municipais, produzindo uma inédita mobilização de mais de 120 mil mulheres de todo o país. Durante o processo da I CNPM foram realizadas plenárias em cerca de 2 mil municípios, além das conferências estaduais (ocorreram, no total, 26 conferências estaduais e no Distrito Federal). Essa ampla participação de mulheres

---

<sup>46</sup> Presidência da República, Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). Decreto de 18 de dezembro de 2003. Convoca a 1ª Conferência nacional de Políticas para as Mulheres. Em anexo. Disponível: ([http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Mulheres/regimento\\_1\\_conferencia\\_politicas\\_para\\_mulheres.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Mulheres/regimento_1_conferencia_politicas_para_mulheres.pdf)) Acesso em: 10 de fevereiro de 2014.

de todo o país teve como objetivo dar consistência às propostas, garantir a representatividade e a expressão da diversidade da população. Nesse momento inicial, durante os três dias de conferência, estiveram presentes 1.787 delegadas/os representantes do poder público e da sociedade civil e cerca de 700 convidadas/os e observadoras/es. Essa mobilização tem sua síntese expressa no primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres<sup>47</sup>.

Os trabalhos desta primeira conferência se deram em torno do tema *“Políticas para as Mulheres: um desafio para a igualdade numa perspectiva de gênero”*, a partir dos seguintes eixos temáticos: I - Análise da realidade brasileira: social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade; II - Avaliação das ações e políticas públicas desenvolvidas para as mulheres nas três instâncias de governo: municipal, estadual e federal ante os compromissos internacionais, acordos, tratados e convenções; III - Proposição de diretrizes da Política Nacional para as mulheres, numa perspectiva de gênero, apontando as prioridades dos próximos anos. A programação da I CNPM contou com atividades em três formatos: painéis temáticos, grupos de trabalho e plenária final.

De acordo com Oliveira (2016), outro aspecto importante da I CNPM foi o envolvimento do governo com o evento. Na mesa de abertura desta conferência, ocorrida na manhã do primeiro dia, houve a presença maciça de ministros acompanhando o então presidente Lula. Assim, o que sobressai da primeira conferência é o reconhecimento do Estado para a situação das mulheres e suas realidades na sociedade brasileira, com a formulação de políticas públicas através da criação de um primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Doravante, o histórico das conferências de políticas para as mulheres será delineado a partir de três atos.

---

<sup>47</sup> Para a elaboração do Plano, foi instituído, por meio do Decreto de 15/7/2004, um Grupo de Trabalho Interministerial composto pelos seguintes ministérios e secretarias especiais, além da SPM, que o coordenava: Ministérios da Saúde; da Educação; do Trabalho e Emprego; da Justiça; do Desenvolvimento Agrário; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; do Planejamento, Orçamento e Gestão; e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Além das instituições do Governo Federal, a participação da sociedade civil continuou sendo assegurada via representação do CNDM e foi aberta a possibilidade, pelo próprio Decreto, de que governos estaduais, municipais e do Distrito Federal pudessem participar, na condição de convidados. Disponível em: (<http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/relatorio-de-implementacao-final.pdf>. Acesso em: 20 de dezembro de 2013).

**Primeiro ato:** da primeira conferência nacional nasce o I PNPM

*O Plano Nacional de Políticas para as Mulheres faz parte do compromisso assumido por este governo quando de sua eleição, em 2002: enfrentar as desigualdades de gênero e raça em nosso país. Compromisso este reafirmado com a criação das Secretarias Especiais de Políticas para as Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial; com a inclusão no PPA 2004-2007 dos desafios: redução das desigualdades de gênero e raça; e, mais recentemente, com a realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, que indicou “as diretrizes da política nacional para as mulheres, na perspectiva da igualdade de gênero, considerando a diversidade de raça e etnia”. O Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, aqui apresentado, foi construído com base nos resultados desta Conferência e expressa o reconhecimento do papel do Estado como promotor e articulador de ações políticas que garantam um Estado de Direito, e o entendimento de que cabe a ele, e aos governos que o representam, garantir políticas públicas que alterem as desigualdades sociais existentes em nosso país. Expressa ainda o reconhecimento de que a construção destas políticas deve ser feita em permanente diálogo com a sociedade e as organizações que a representam. O processo da Conferência envolveu também os governos estaduais e municipais, e entendemos que, para que o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres se concretize é necessário mais uma vez, e cada vez mais, o envolvimento ativo dos governos municipais, estaduais e do Distrito Federal, fazendo com que as políticas atinjam e modifiquem a vida das mulheres, estabelecendo relações mais igualitárias entre mulheres e homens, e entre as próprias mulheres. Este Plano Nacional reafirma o comprometimento do Governo Federal e dos demais entes governamentais com a incorporação da perspectiva de gênero e raça nas políticas públicas, reconhecendo e enfrentando as desigualdades entre homens e mulheres, negros e negras, no contexto do projeto político de gestão governamental, que vai se configurar enquanto políticas de Estado. Reafirmamos também os compromissos internacionais que o Brasil tem assumido, em particular com*

*a implementação das ações propostas nas Convenções de Belém do Pará e CEDAW, Conferências de Cairo, Beijing, Durban, e nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Brasília, dezembro de 2004.” (I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, 2004, p. 11).*

Com esta primeira etapa já definida no início do governo Lula, a participação popular e as políticas públicas para as mulheres ganhariam cada vez mais espaço ao longo dos 13 anos em que o Partido dos Trabalhadores esteve no Governo Federal. A primeira conferência trazia no seu horizonte a realização de outras edições. Nesse momento, inicia-se um processo contínuo de produção e avaliação de diretrizes de políticas públicas. Essa primeira discussão que, ao fim, materializou o primeiro PNPM, daria passagem para a realização da II Conferência de Políticas para as Mulheres, já com uma dinâmica que envolveria, conforme o objetivo inicial, uma condensação dos relatórios finais das conferências municipais e estaduais para os devidos encaminhamentos na sua discussão nacional.

Passados pouco mais de três anos, entre os dias 17 e 22 de agosto de 2007, ocorreu a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres em Brasília, precedida das etapas municipais e estaduais, com o tema “*A participação das Mulheres nos Espaços de Poder*”. Pelos registros dos anais do evento, é possível identificar que nesta II Conferência estiveram envolvidas, considerando-se desde as plenárias municipais e conferências estaduais até a etapa nacional, mais de 195 mil mulheres. De acordo com o relatório da SPM, a etapa nacional contou com 2.800 delegadas, o que significou um crescimento de mais de mil delegadas, totalizando um aumento de quase 65% no número de delegadas, em relação à I Conferência.

À época de sua realização, no segundo mandato do presidente Lula, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) ainda tinha como ministra Nilcéa Freire. Os anais do evento expressam, através da fala da então ministra, as ações desenvolvidas nos últimos três anos, em especial a tentativa de estabelecer uma rede, com estados e municípios, para o desenvolvimento de políticas para as mulheres. Apresenta-se aí a defesa por uma política que contemple especificidades atinentes à realidade das mulheres brasileiras, além da problemática da transversalidade.

O momento da II Conferência possibilitou uma avaliação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres por parte dos movimentos de mulheres que, de algum modo, se organizaram para interferir nas ações do governo.

**Segundo ato:** o II PNPM reforça a política transversal

*O II PNPM expressa a vontade política do Governo Federal em reverter o padrão de desigualdade entre homens e mulheres em nosso país. Este não é um Plano da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. É um Plano de Governo. Este não é um Plano que traz benefícios só para as mulheres. É um Plano que beneficia toda a sociedade. Para que o II PNPM seja implementado, é imprescindível a parceria entre a União, governos estaduais e governos municipais. É igualmente fundamental que a sociedade civil, em especial as mulheres, conheça as ações propostas, para que possa acompanhar sua execução. São 19 ministérios e secretarias especiais trabalhando juntos para assegurar direitos e melhorar a qualidade de vida das mulheres brasileiras em toda a sua diversidade. (Apresentação do II PNPM, 2008, p. 7).*

Nesta segunda edição do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, chama atenção a fala da então ministra Nilcéa Freire, disponível nos anais da II CNPM (2007, p. 31), apontando para o fato de que o I PNPM “refletiu-se equivocadamente como se precisasse ser praticamente um plano do Governo Federal, o que de fato trouxe limitações por remeter poucas responsabilidades ao pacto federativo, aos Estados e Municípios”. O que podemos perceber dessa fala é que já na segunda versão do PNPM configura-se uma proposta de ação mais voltada às esferas locais de governo, numa perspectiva mais clara de compartilhamento de responsabilidades. Isso fica ainda mais nítido na seguinte afirmação: “Para que o PNPM chegue a cada mulher desse país, ele precisa primeiro ser estadualizado” (Anais da II CNPM 2007, p. 31).

Para Oliveira (2016), é fato que a existência da SPM consolidou aspectos positivos na formulação, coordenação e articulação de políticas. Entretanto, a

transversalidade das políticas para mulheres e a igualdade de gênero constituem ainda um enorme desafio.

Ainda de acordo com afirmação de Nilcéa Freire em publicação mais recente, na qual faz um balanço de sua participação na SPM:

Tanto a I quanto a II CNPM foram inteiramente pactuadas dentro e fora do governo. Do lado governamental, todos os ministérios afeitos às suas áreas de incidência foram consultados e decidiram internamente sua contribuição, ao passo que o CNDM acompanhou e validou cada etapa dos dois processos. Entretanto, o que parecia ser um plano bem estruturado esbarrou em muitos obstáculos durante a sua implementação. Todas as áreas de governo foram chamadas a contribuir em uma perspectiva transversal, de forma a estabelecer parcerias com a SPM, sendo esse o principal e maior desafio. A SPM precisou pressionar e fazer muitas alianças para garantir que os compromissos fossem cumpridos. A criação de um comitê de monitoramento formado por representantes dos ministérios parceiros e integrantes do CNDM, coordenado pela SPM, foi crucial para dar materialidade às propostas aprovadas nas conferências. (Freire, 2017, p. 258).

Na segunda versão do PNPM, há uma organização ainda maior no processo reivindicatório por parte dos movimentos sociais, assim como da própria Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), visando fomentar, para uma realização transversal da política, a criação/ampliação de conselhos de direitos da mulher e órgãos especializados em políticas para as mulheres nas instâncias governativas nos Estados e Municípios.

Há, contudo, várias barreiras a serem quebradas, grande parte delas pela impossibilidade de interferir em espaços de poder dominados por políticos que não desejam ceder espaço para a participação das mulheres. Há uma grande dificuldade em fazer com que os que já ocupam lugares de poder cedam espaço ou recursos para que as mulheres consigam se estabelecer nestas esferas de ação. Ademais, nota-se grande resistência à possibilidade de atuação das mulheres na esfera pública, principalmente nos espaços de decisão política.

Em 2012, já no governo de Dilma Rousseff, o processo de elaboração da última versão do Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM 2013 –2015) ganha força, partindo das determinações constantes nas Resoluções de caráter geral da III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, bem como das demais resoluções aprovadas.

No mandato da primeira mulher presidenta do Brasil, a Secretaria de Políticas para as Mulheres defendeu a ideia de maior protagonismo e liderança do

PNPM – como reafirmado pela presidenta em sua fala durante a III CNPM: “Eu tenho o compromisso inabalável – e reafirmo aqui – de aprofundar as políticas de igualdade de gênero no nosso país” (Anais da 3ª CNPM, 2013).

A despeito da efetividade de seus resultados, a ocorrência repetida das conferências nacionais já é por si indicativa do seu processo de institucionalização. Na medida em que conferências como a de políticas para as mulheres propõem em sua terceira edição (2011) realizar a “avaliação e aprimoramento das ações e políticas que integram o II Plano Nacional de Políticas para Mulheres e definição de prioridades” (Decreto de Convocação da II CNPM, de 15/3/2011), parece evidente que o ciclo de políticas públicas no Brasil estava sendo alterado por este experimento participativo. As conferências nacionais têm: i) influência na definição da agenda, ao incluírem novas áreas de políticas (como é o caso das políticas para minorias, antes desprovidas de planos nacionais e políticas específicas); ii) impactam na formulação das políticas, ao proverem centenas de diretrizes passíveis de orientar o governo na elaboração de normas e planos nacionais, além de programas e ações mais pontuais dos diversos ministérios, secretarias e conselhos; e iii) facultam o monitoramento das políticas existentes, inclusive daquelas elaboradas supostamente com respaldo do próprio mecanismo conferencial. Ao propiciar o redesenho do processo político-decisório no Brasil, de modo a tornar a participação social e a deliberação conjunta entre governo e sociedade civil uma de suas etapas constitutivas, as conferências nacionais consistem em robusto exemplo do experimentalismo democrático brasileiro (Pogrebinschi, 2010a, 2010b e 2012).

**Terceiro Ato:** O III PNPM. Até aonde vai a política nacional para as mulheres?

*É com muito orgulho e satisfação que entregamos à sociedade brasileira o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) do Governo Federal. Este Plano, revisitado e revisado na nossa gestão, está dentro de um contexto político inédito no Brasil que é o governo da primeira mulher presidenta do Brasil, Senhora Dilma Rousseff, que tem insistentemente reafirmado a prioridade da equidade de gênero em seu governo. Em 2013, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) completa uma década de existência, com contribuições efetivas para a consolidação das políticas públicas de gênero, destacando a efetiva transversalidade de gênero nas*

*políticas interministeriais. Hoje, a perspectiva de gênero está incluída em todas as políticas públicas, numa clara demonstração do protagonismo das mulheres na construção de um projeto de sociedade mais justa, mais equânime e democrática. O processo de construção do PNPM contou com a participação da sociedade civil, movimento de mulheres rurais e urbanas, feministas e organismos estaduais e municipais de políticas para as mulheres, através das Conferências de Mulheres municipais, estaduais e nacional. E é por isto que temos orgulho de entregar à sociedade brasileira o PNPM, com o sentimento público de cumprimento dos compromissos assumidos. As mulheres, mais de 52% da população brasileira, são sujeitos e protagonistas tanto de suas próprias vidas como da construção de um Brasil Sem Miséria e Sem Pobreza, seja no âmbito econômico, social, político, cultural, como no banimento de todos os preconceitos de gênero, racial, étnico, homofóbicos, lesbofóbicos, geracionais, de classe, e contra as pessoas com deficiência. Tenho certeza e convicção que estamos no caminho certo e que não só as “Mulheres Podem”, como disse nossa presidenta, como elas estão em todas as esferas da sociedade. Com o PNPM, o nosso governo reafirma o compromisso com a luta pela consolidação dos direitos humanos das mulheres em todas suas faces e dimensões. Eleonora Menicucci, ministra chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres (PNPM, 2013, p. 7).*

Lançar um olhar sobre o processo de elaboração e da própria materialidade dos PNPMs mostra-se importante, uma vez que a formulação e a devida efetividade do PNPM colaboram para a relação entre Estado e sociedade civil, sobretudo no caminho das políticas públicas para as mulheres, construto esse que indica um vigoroso percurso de assunção da participação e construção democrática.

As três versões do Plano Nacional de Política para as Mulheres, assim como os relatórios e demais documentos emanados da realização de quatro conferências nacionais, são documentos institucionalizados pelo Governo Federal, mas sobre eles não há como ter gerência naquilo que de fato é efetivado em âmbito estadual e municipal, ou mesmo sobre as diferentes gestões da própria estrutura



federal. “Nesse sentido, o seu próprio formato de produção e constituição pressupõe um espaço político de disputa” (Aguião, 2014, p. 117).

É importante ter clareza de que, nesse processo, embora tais planos e programas definam suas estratégias de ação, estas dependem das iniciativas dos Estados e Municípios. Logo, a maior parte de um programa federal, como no PNPM, faz suas considerações e delineia as ações que em grande medida precisam da contrapartida do “pacto federativo<sup>48</sup>”. Entretanto, tal fator não é impeditivo para reconhecer outras eficácias. Sobre este aspecto:

O que está aqui em causa é o quadro de clivagens regionais notoriamente marcado por notáveis desigualdades, a fragmentação do sistema político, as dificuldades da representação e a questão da indefinição – não apenas institucional ou administrativa – do escopo e alcance da atividade estatal e da divisão de competências entre os três níveis de poder. Mais do que um tema específico, a questão da federação no Brasil confunde-se com a própria formação histórica do Estado nacional e permeia o conjunto de questões da agenda do país. (Kugelmas; Sola, 1999, p. 67).

Embora o PNPM não tenha força de lei, indicando apenas diretrizes, sugestões e indicativos daquilo que deve ser feito, orientando a promoção de políticas e outras ações, consideramos que um plano “amplamente discutido com a sociedade civil” e oficializado pelo Governo Federal pode constituir um poderoso instrumento de abertura de diálogo e pressão que pode ser manejado com sucesso pela sociedade civil organizada.

Além disso, o processo de elaboração desses documentos muitas vezes tem um efeito de eficácia, na medida em que estabelecem seu canal de abertura com o Estado, causando efeitos vigorosos para a população a que se destina, servindo também como instrumento de pressão e visibilidade, sobretudo para cobrar o que foi prometido e não foi efetivado.

Para Alvarez (2004), existem alguns estudos comparativos sobre os organismos institucionais e as políticas públicas para as mulheres em nível nacional, mas temos pouca reflexão teórica e poucos estudos empíricos sobre o seu

---

<sup>48</sup> Com a promulgação da Constituição de 1988 houve uma expressiva descentralização na distribuição dos recursos tributários e do poder político no Brasil (Souza, 1992; 1994). A Constituição resultou do compromisso com a institucionalização de valores democráticos, em que a descentralização assumiu papel relevante. Neste processo insere-se a criação de quatro novos Estados criados em 1988 (os antigos territórios federais do Acre, Roraima e Amapá e Tocantins). Roraima, particularmente a sua capital, Boa Vista, está inserida na realização de nossa pesquisa empírica, no processo de conferências e implementação do PNPM.

funcionamento em nível estadual e municipal.

### **2.3 As Conferências locais na Amazônia**

A escolha de fazer um relato mais alongado destes eventos baseia-se nas características e encadeamentos comuns observados durante a pesquisa de campo. O formato de abertura, a sequência da apresentação de expositores, o tipo de retórica articulada por seus participantes e o tipo de interpelação acionada conformam certos aspectos, quase que roteirizados, observados reiteradas vezes no decorrer da investigação. Contudo, também será possível perceber momentos de disrupção nas conferências, tomadas aqui como campo de construção das políticas públicas para as mulheres.

Nas suas etapas, de maneira geral, a metodologia das conferências locais segue um mesmo modelo. Após a solenidade de abertura, há uma primeira plenária, que visa à aprovação do regulamento da reunião. Com o regulamento aprovado, há alguns painéis expositivos e, em seguida, as participantes se dividem em grupos para discutir e propor propostas. Findo o trabalho nos grupos, as propostas aprovadas seguem para apresentação na plenária final, onde poderão ser suprimidas, alteradas ou aprovadas em caráter definitivo para inclusão no relatório final do evento.

As conferências locais, além de discutir propostas de políticas públicas para as mulheres diretamente ligadas à realidade local, têm como um de seus objetivos a eleição dos delegados que representarão seus estados na conferência nacional. Nesse atual formato de participação civil, considera-se que é nas conferências que de fato a participação se daria de forma mais plural, havendo espaço para que as demandas municipais e estaduais sejam debatidas.

A metodologia é a seguinte: os participantes da reunião podem se inscrever em duas categorias: como delegados, que possuem voz e voto em plenária e podem ser eleitos como representantes para a etapa nacional; ou observadores, que podem até ter voz, mas nunca voto durante a reunião. Os delegados, por sua vez, são subdivididos em “poder público” ou “sociedade civil”, conforme sua inserção institucional. Na plenária final, através de chapas compostas pelos credenciados como delegados, são eleitos aqueles que irão assumir a representação na próxima etapa da conferência.

As situações reconstruídas a partir de agora funcionam para ilustrar os tipos de desafios e disputas que envolvem a constituição e a gestão de organismos voltados à promoção de políticas para as mulheres. Nos últimos anos, houve um grande esforço para a criação de instâncias administrativas nos níveis estaduais e municipais, direcionadas a oferecer e garantir os direitos das mulheres. Nas cenas abaixo, destaca-se um ponto que ganhou progressiva relevância durante o trabalho de campo: a relação (por vezes disruptiva) entre as responsáveis pela gestão local do PNPM nos municípios e as mulheres dos movimentos sociais.

### **2.3.1 As Conferências de políticas para as mulheres em Manaus (AM)**

A primeira conferência da qual participamos foi a 4ª Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres (4ª CMPM), realizada em Manaus no período de 22 a 24 de setembro de 2015, com o tema “Mais direitos, participação e poder para as mulheres”. Esta conferência, que contou com a participação da secretária-executiva da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), Linda Goulart, reuniu aproximadamente 400 mulheres de movimentos sociais, de acordo com as informações da Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos (SEMMASDH) e do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM), que organizaram o evento. Na abertura, a leitura do Regimento interno destacou o objetivo da Conferência:

Discutir e analisar propostas de políticas públicas nacional e local, com vistas à construção da igualdade, tendo como perspectiva o fortalecimento e o exercício pleno da cidadania das mulheres em Manaus; definir e aprovar uma plataforma de políticas públicas para as mulheres como base para a elaboração e/ou fortalecimento do Plano Municipal e na perspectiva da criação e fortalecimento dos Organismos de Políticas para as Mulheres. (Manaus, 23 de setembro de 2015, 4ª CMPM).

O primeiro dia da Conferência foi dedicado ao credenciamento das participantes. No segundo dia, aconteceu a leitura e a aprovação do regulamento interno, além das mesas-redondas com os temas: “Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres: subsídios e recomendações”; “Contribuição dos conselhos dos direitos da mulher, dos movimentos feministas e de mulheres para a efetivação da igualdade de direitos e oportunidade para as mulheres em sua diversidade e especificidades: avanços e desafios”; “Estruturas institucionais e políticas públicas desenvolvidas para

as mulheres no âmbito municipal, estadual e federal: avanços e desafios” e “Sistema Político com participação das mulheres e igualdade: recomendações”.

Em toda a discussão, o destaque foi para a necessidade de propor e fiscalizar as políticas públicas por parte das mulheres. A representante da SEMMASDH, Luciana Farias, destacou que “a Conferência é a oportunidade de os movimentos participarem ativamente dos espaços democráticos e fazerem avançar as conquistas das mulheres” (Registro de caderno de campo, em 23 de setembro de 2015). Já a secretária-executiva Linda Goulart destacou a importância do processo das conferências para “aprofundar as políticas públicas já existentes, com a participação da sociedade civil, conselhos e a constituição de mais organismos governamentais de políticas para as mulheres, o aumento da participação feminina na política e a criação de um sistema nacional que assegure as ações do PNPM como políticas de Estado” (Registro de caderno de campo, em 23 de setembro de 2015).

#### **Cena 6 – As especificidades e os desafios políticos se irrompem**

Na manhã do dia 23 de setembro de 2015, o espaço destinado à realização da conferência municipal, o Centro de Convenções Vasco Vasques, estava movimentado. Já passavam das 8h40 da manhã, e o auditório estava com sua capacidade máxima de lotação. Como não havia assentos disponíveis, mantive-me de pé, ao fundo, para observar a Conferência. Após a leitura e a aprovação do regulamento interno, uma das falas mais aguardadas pelas mulheres tem início: o pronunciamento de Linda Goulart, representante de SPM. Apesar de breve, sua exposição reforçou a importância da Conferência, da atuação das mulheres e da correlação de forças no Município, para que o PNPM se torne de fato efetivo. Após esta fala e dando prosseguimento, tem início a primeira mesa-redonda, com a apresentação do painel *“Contribuição dos conselhos dos direitos da mulher e dos movimentos feministas e de mulheres para a efetivação da igualdade de direitos e oportunidades para as mulheres em sua diversidade e especificidades: avanços e desafios”*. Quem faz a apresentação é a presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM), Maria Gláucia Barbosa Soares. Na sua exposição, a preocupação com o

orçamento para garantir a política para as mulheres e a perda do caráter de Ministério da SPM ganham força. Importa destacar que antes dessa fala, a própria representante da SPM não faz nenhum tipo de menção à estrutura nacional da política, ao contrário, reforçou que a efetivação da política depende, em grande parte, da estrutura local de governo. Ao longo das conferências esse foi um ponto que ganhou progressivamente mais espaço, sobretudo nas falas das agentes governamentais do Município, geralmente na variação da máxima: “não há política sem orçamento”. *“Eu vou falar aqui sobre o papel do conselho municipal; eu entendo que o Brasil avança, mas nós temos de estar sempre observando e avançando com essas políticas para as mulheres. O que nós vemos no cenário nacional, no cenário estadual e no cenário municipal é que essas esferas de governo passam por reformas políticas, reformas administrativas; esse é o cenário no Brasil. **A própria Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres está na iminência de perder esse status de Ministério e passar a fazer parte de outra Secretaria, e a gente passar novamente por um retrocesso.** Nós sabemos que os conselhos desempenham o papel de controle social, na estrutura do Município (...) Agora, a crise está instalada no Brasil. **A nossa referência, a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, está também ameaçada na sua plenitude. Nós precisamos ficar atentas.** A Secretaria Nacional é uma Secretaria com status de Ministério, e por isso tem uma boa autonomia, mas nós estamos vendo aí que ela pode perder isso e fazer parte de outra Secretaria.* Neste momento, as participantes dos movimentos sociais presentes, num clima aparente de discordância e descrença, se dirigem com vaias, gritos, cartazes e palavras de ordem criticando a atuação do governo local, na figura da representante do Conselho Municipal de Direitos da Mulher de Manaus, Maria Gláucia Barbosa. (Manaus, 23 de setembro de 2015, 4ª CMPM).

O principal aspecto a ser destacado na fala da representante da SPM, reforçou a necessidade de que as participantes discutissem a correlação de forças necessárias para garantir a continuidade da política, além de ressaltar o protagonismo

das mulheres na realização da Conferência: “o sucesso da implementação depende também da vontade política dos governos locais. O Governo Federal pode incentivar grande parte das ações, mas não pode intervir, pois precisa respeitar o pacto federativo definido pela Constituição” (Linda Goulart, representante da SPM, durante a realização da 4ª CMPM, 23 de setembro de 2015).

Na tarde do dia 23 de setembro, a conferência prossegue. Em meio à sua realização, decido fazer algumas entrevistas com as mulheres dos movimentos sociais que ali estavam. Nos registros, refletiu-se um descontentamento com a condução da Conferência. Muitas demonstraram insatisfação com a composição das mesas e dos painéis. Argumentaram que os movimentos feministas e de mulheres estavam há quatro meses envolvidos com o Conselho Municipal de Direitos da Mulher (CMDM), ligado à Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos (SEMMADSH), construindo, organizando e mobilizando para a Conferência. Muitas outras se disseram surpreendidas não só com a programação, mas com a circulação do material gráfico do evento. De acordo com as suas falas, todas essas modificações foram feitas sem que as conselheiras ou mesmo a comissão organizadora aprovassem, desrespeitando uma decisão coletiva e paritária que havia sido tomada nas instâncias do CMDM.

Ainda na tarde de 23 de setembro, segundo dia de conferência, uma forte agitação toma conta do espaço. Nesse momento, a tensão entre as participantes dos movimentos sociais e as gestoras responsáveis pela política se acirra. Decido fazer, além do registro de áudio, também um registro visual por meio de gravação do conflito que ali se estabelece.

As mulheres dos movimentos sociais, já descontentes com alguns encaminhamentos à revelia das decisões estabelecidas em reuniões anteriores no Conselho, confrontam a mesa da Conferência por não concordarem com a condução que está sendo feita. Algumas decisões que estavam em andamento eram divergentes do Regimento e do Regulamento construídos e aprovados em plenária pela coletividade de mulheres que compõem o Conselho Municipal de Direitos da Mulher. A conferência é interrompida. A fala da Secretária Estadual de Políticas para as Mulheres, uma das que compõem a mesa, pede a colaboração de todas. Nesse momento há uma mobilização das participantes que ocupam o lado esquerdo do auditório (pertencentes aos movimentos sociais), que seguem em direção à

presidente do Conselho Municipal. Rapidamente, as pessoas que ocupam o lado direito do auditório (homens e mulheres funcionários da Prefeitura Municipal) formam um cordão de contenção em volta das representantes governamentais.

A presidente do Conselho tenta retomar a fala; não é mais possível. A partir daí, as mulheres começam a gritar: “Não vai ter golpe! Não vai ter golpe!”. Um forte tumulto toma conta do espaço. As agentes governamentais pedem pela continuidade da discussão: “Vamos respeitar a composição da mesa”. Nesse momento, todas estão exaltadas. As mulheres começam a gritar, cantar, enquanto a presidente do Conselho pede ordem no local, para continuar a votação. “Nós temos de garantir a continuidade da Conferência”. A agitação é grande, e a Conferência é temporariamente suspensa.

A cena acima descrita reflete a relação entre os movimentos sociais e a administração municipal. Os debates a respeito dos encaminhamentos e da condução de tais processos constituíram um cenário propício à emergência de conflitos. Nesse momento, ainda envolvida por esse clima, busco uma fala que possa explicar o que ali se estabeleceria:

O pessoal que está na gestão foi indicação do prefeito, desde a composição do CMDM, aqui nas mesas da conferência, são indicações políticas, o que é uma forma de desmobilizar o movimento. Existe por isso uma tensão entre os movimentos das mulheres para com as responsáveis pela gestão de políticas para as mulheres no município e a presidente do Conselho, da área do Direito, não tem a linguagem; ela fala com as mulheres dos movimentos chamando-as de senhoras, não tem o trato, não sabe lidar. Não tem a compreensão da luta das mulheres, da questão de gênero, nem de militância, e aí fica complicado, né? É uma questão muito simples, é deixar encaminhar como estava acontecendo, mas elas querem exercer o autoritarismo, ainda mais que as duas são juízas; estrategicamente o prefeito coloca duas juízas para conduzir a mesa. (Representante do movimento de mulheres católicas pelo direito de decidir. Manaus, 23 de setembro de 2015. 4ª CPM).

O que ou qual o tipo de decisões que deve ou não ser submetido à plenária são pontos definidos através do Regimento da Conferência, no qual devem constar todas as regras referentes à metodologia de funcionamento do evento. O regimento é a primeira coisa a ser levada em votação em plenária, geralmente na manhã do primeiro dia, antes do início do trabalho nos grupos.

Voltando ao ambiente da Conferência, após uma suspensão temporária, as atividades são retomadas. Nota-se a presença de policiais na entrada e no interior do auditório. É interessante assinalar que nos dias anteriores de realização do evento, não havia a presença da polícia no local. A presidente do Conselho Municipal de

Direitos da Mulher, Maria Gláucia Barbosa, inicia a leitura de um Termo Circunstanciado, nas suas palavras, “das irregularidades ocorridas” durante a realização da Conferência. As mulheres dos movimentos, por sua vez, não permitiram a leitura de tal documento, retirando-o das mãos da presidenta do Conselho. Houve uma intensa movimentação e, novamente, a suspensão das atividades. É nesse momento que a Polícia Militar adentra o espaço e a presidenta do Conselho pede a prisão de algumas mulheres, alegando desacato.

Em muitas das falas, as mulheres afirmaram que a atual presidenta do Conselho de Direitos da Mulher representa uma escolha política e pessoal do prefeito da cidade e que ela, historicamente à frente de outros cargos no Estado, sempre agiu de forma a reprimir e relegar as pautas dos movimentos sociais envolvidos:

A Gláucia age assim dentro do Conselho Municipal. Isso não é de hoje, e ela sabe que aqui na Conferência os ânimos explodem. Eu estava no Conselho Municipal em 2008, na II Conferência, eu vi a postura dela, ela é terrível, age com desmandos. Vai em cima das mulheres, principalmente dos partidos políticos. Nessa Conferência, a Maria Gláucia, juntamente com a presidente do Conselho Estadual de Direitos da Mulher, montou uma mesa governamental, terrível! Aqui em Manaus, por pouco essa 4ª Conferência não saiu. O prefeito assinou a realização em cima da hora. (Dorothéa Schultz, Movimento de Mulheres Guerreiras da Amazônia, Manaus, 23 de setembro de 2015).

Como esperado de um campo de decisão que se pretende democrático, muitas das votações envolvem longos debates e embates. No caso das conferências que envolvem nosso objeto, não foi diferente, quase todas as votações foram também um espaço de debate.

#### **Cena 7 – Em Manaus, os movimentos sociais se pronunciam**

*Vimos a público esclarecer a tentativa da Prefeitura de Manaus, representada pela secretária da SEMMASDH – Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos – de nos calar durante a IV Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres – Etapa Municipal de Manaus (CMDM) –, tendo como tema “Mais Direitos, Participação e Poder para as Mulheres”, realizada no período de 22 a 24 de setembro de 2015, no Centro de Convenção Vasco Vasques, na cidade de Manaus. (...) As irregularidades por parte da Prefeitura continuaram*



*quando não foram indicadas as Delegadas Governamentais em tempo hábil das inscrições, conforme o Edital. Pretendia-se reabrir o credenciamento das Delegadas Governamentais no último dia da Conferência, ferindo assim o Regimento e o Regulamento construídos e aprovados em plenária pelo coletivo das conselheiras que compõem o CMDM e as delegadas participantes. Evidenciamos a tentativa de intimidação por parte da Prefeitura, quando esta mobilizou gestores, funcionários de cargos comissionados, entre eles vários homens, alguns vestidos com camisas com sigla do PSDB, demonstrando o abuso de poder ante as participantes da Conferência. Outro momento de desrespeito por parte da Prefeitura e da coordenadora da mesa, presidenta do CMDM, se deu quando esta interrompeu a Conferência para fazer a leitura de um documento enviado pela secretária da SEMMASDH, caluniando e agredindo o direito constitucional das mulheres de se organizar em partidos políticos, inviabilizando os debates e, mais uma vez, enviando homens para nos intimidar. Neste momento, várias participantes e membros da Comissão Organizadora, não aceitando a continuação das ofensas e a violação de seus direitos, solicitaram enfaticamente à coordenadora da mesa o encerramento da leitura. No entanto, a presidente, não atendendo à decisão da Comissão Organizadora e das delegadas, continua com a leitura do documento, provocando a insatisfação das participantes e, não satisfeita, chama a Polícia Militar para prender as participantes que não concordaram com a sua postura. Chegamos ao absurdo de ver a presidenta do Conselho circular em meio às participantes credenciadas e aptas à Conferência, pedindo à polícia a “prisão em flagrante” das mulheres que ela apontasse, falando em alto e bom som que processaria as conselheiras e participantes. Registramos que nenhuma participante da Conferência partidarizou os debates ou trajou roupas com siglas e cores de partidos políticos. A secretária da SEMMASDH, ausente da Conferência, prevalecendo-se de informação de terceiros, usou de seu poder arbitrário e divulgou inverdades nas mídias sociais e blogs, incitando a violência, partidarizando o debate, tentando ridicularizar as lutas feministas. Gostaríamos que o prefeito e a secretária da SEMMASDH tivessem o*

*mesmo empenho na real aplicação do Plano de Políticas para as Mulheres. Queremos e lutaremos para que a Secretaria das Mulheres da cidade de Manaus funcione efetivamente e não seja transformada em apenas mais um M dentro da SEMMASDH. Portanto, não nos calaremos e não aceitaremos qualquer forma de violência contra nós, mulheres.* Carta aberta das entidades do Fórum Permanente de Mulheres (que agrega mais de 30 movimentos sociais de mulheres e feministas), esclarecendo à população de Manaus sobre o ocorrido durante a Conferência Municipal<sup>49</sup>.

A proposta em conduzir nossa explicação por meio de cenas e relatos implica em demonstrar o fazer cotidiano das políticas para as mulheres assim como, objetiva a compreensão dos modos de funcionamento administrativo do Estado para com as populações para as quais são destinadas tais políticas . As dinâmicas produzidas pela interação entre os agentes (gestoras e movimentos sociais) permitem vislumbrar como as negociações que se dão cotidianamente são imprescindíveis para manter a arena de luta ativa. As conferências, reuniões, assembleias, a própria formalização da política, definindo objetivos, metas e ações, são um grande signo das disputas e negociações por espaços de poder, na conquista de espaços de enquadramento; enfim, um vigoroso processo enunciativo que legitima as políticas públicas e os sujeitos para essas políticas.

Aprofundando uma angulação dessa dimensão, conforme temos afirmado, a relação de proximidade entre movimentos sociais e governo vem sendo crescentemente notada nos últimos anos. As conferências possibilitadas pela SPM para discutir o PNPM configuram uma correspondência institucional voltada para as mulheres e, na sua inerente constituição, deixam transparecer conflitos característicos ao processo de criação e condução de políticas públicas. Possivelmente, efeitos do deslocamento de posições de poder e, conseqüentemente, das relações que se estabelecem através delas.

## **Cena 8 – A gestão local se pronuncia sobre a 4ª CMPM**

---

<sup>49</sup> Disponível em: <<http://www.portaldomovimentopopular.com.br/movimentos/mulheres/carta-aberta-das-entidades-que-compoem-o-forum-permanente-de-mulheres-esclarecimento-a-populacao-de-manaus-sobre-a-conferencia-municipal/>>. Acesso em: 12 de outubro de 2015.

*Que vergonha! Que lamentável! Que triste! Agressões físicas, morais e verbais evidenciam um triste resultado para a 4ª Conferência Municipal de Políticas para Mulheres, que acontece desde o dia 22, no Centro Cultural do Amazonas Vasco Vasques. Perdem as mulheres de Manaus. **O momento que seria de construção, foi dominado pelo caos imposto pela turba petista conhecida pela postura agressiva e intimidadora, e que agora no momento claro de descrença do atual governo federal, urra desesperada, “não vai ter golpe” a cada tentativa de levar a sério os reais objetivos de uma conferência.** É muito triste. Perde o município, que através do esforço financeiro da prefeitura investiu dinheiro público nessa conferência, investiu força de trabalho de seus servidores, criou a expectativa de ter dali boas propostas, bons projetos, boas ideias no momento em que acrescenta um “M” nome da nossa SEMMASDH, nos dando a competência de gerir as políticas para as mulheres no município. Na manhã de hoje (24), a presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, Glaucia Barbosa, que conduz o processo, foi agredida física e moralmente, no momento em que lia um documento enviado por nós da SEMMASDH ao conselho alertando para a necessidade de restaurar a ordem conforme me alertaram os delegados legalmente inscritos na conferência e a comissão executiva que organiza o evento, composta por servidores desta secretaria, em relato formal que mostrava a preocupação com as atitudes partidárias e a visível fragilidade na condução dos trabalhos. Temos ainda o vergonhoso relato de agressões físicas e verbais a servidores da prefeitura de Manaus, que se manifestavam na plenária. Uma clara demonstração de intolerância às mínimas regras de civilidade. Mas tenho fé que com o trabalho dedicado da equipe aguerrida que demonstrou verdadeiro espírito público e compromisso real com as causas da mulher, **e com a retomada da consciência pela presidente e conselheiros do CMDM da necessidade de um comando mais forte, haveremos de chegar a um final ainda proveitoso.** O melhor de tudo: provocaremos uma mudança de hábitos. A verdadeira luta pelos direitos da mulher na nossa Manaus escreverá uma história de respeito e de harmonia.*

(Carta<sup>50</sup> divulgada pela secretária da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos da SEMMASDH, Maria Goreth Garcia do Carmo Ribeiro, em 24 de setembro de 2015).

Na esfera local, é assim que se constrói a trama de atores e relações que de poder que sustentam o campo das políticas públicas para as mulheres. É aqui que voltamos a considerar que as conferências têm, assim, a habilidade de fazer com que a agregação de preferências individuais resulte, de fato, em escolhas sociais – e, mais do que isso, “ao destronarem o pluralismo pelo multiculturalismo e transformarem coletividades historicamente excluídas em sujeitos de direito, as conferências convertem minorias em majorias, e fazem de interesses particulares políticas universais” (Pogrebinski, 2012, p.9).

De acordo com Aguião (2014, p. 197), tais conflitos podem operar “para a ostentação de conquistas de determinados agrupamentos e, por vezes, para o oposto, o desmantelamento de redes e associações de aliança e pactuações com esferas governamentais”. São um espaço de aprendizado, e a formulação de propostas e diretrizes certamente é apenas uma dimensão dessa cena.

A partir dessa configuração de cenas, lançamos mão da definição de campo para explicar as relações políticas que se interpõem no processo de realização das conferências. Pensar a partir do conceito de campo é pensar de forma relacional. É conceber o objeto ou fenômeno em constante relação e movimento. Para Bourdieu (2004), campo é um microcosmo social dotado de certa autonomia, com leis e regras específicas, ao tempo que é influenciado e relacionado a um espaço social mais amplo. É um lugar de luta entre os agentes que o integram e que buscam manter ou alcançar determinadas posições. Essas posições são obtidas pela disputa de capitais específicos, valorizados de acordo com as características de cada campo. Os capitais são possuídos em maior ou menor grau pelos agentes que compõem os campos, diferenças essas responsáveis pelas posições hierárquicas que tais agentes ocupam, sobretudo se pensarmos como “campo” o ambiente disponibilizado pelas conferências.

---

<sup>50</sup> A resposta da Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos (SEMMASDH) às manifestações contrárias, por parte das mulheres dos movimentos sociais, na condução da 4ª Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres em Manaus, tornou-se pública ainda durante a realização do evento e foi veiculada em vários jornais locais. Disponível em: (<https://blogdafloresta.com.br/4a-conferencia-municipal-de-politicas-para-mulheres-termina-em-confusao/>).

O campo também pressupõe confronto, tomada de posição, luta, tensão, poder, já que, de acordo com Bourdieu, todo campo “é um campo de forças e um campo de lutas para conservar ou transformar esse campo de forças” (Bourdieu, 2004, p. 22-23).

Os campos são formados por agentes, que podem ser indivíduos ou instituições, os quais criam os espaços – e aqui estamos considerando os espaços possibilitados pela realização das Conferências – e os fazem existir pelas relações que aí estabelecem. Um dos princípios dos campos, à medida que determinam o que os agentes podem ou não fazer, é a “estrutura das relações objetivas entre os diferentes agentes” (Bourdieu, 2004, p. 23). Assim, é o lugar que os agentes ocupam nessa estrutura que indica suas tomadas de posição.

Nesse contexto, o ano de 2015 e, mais precisamente, o momento da conferência, são reveladores da tensão política que se inicia em 2015 e que culminará no golpe parlamentar um ano depois, com o afastamento da primeira mulher presidente, Dilma Rousseff. As conferências analisadas no âmbito local tornam-se o principal canal de expressão das mulheres, as quais denunciam o retrocesso que sofrerá a política nacional para as mulheres, em curso há mais de uma década, com o afastamento de Rousseff da presidência. “O golpe é contra as mulheres e os seus direitos” torna-se a palavra de ordem nas conferências.

Também em função desse clima disruptivo na política nacional, o que percebemos claramente foi uma convergência de forças na realização das conferências para reafirmar, em meio ao desmonte que se pronuncia, as políticas e os direitos das mulheres. Neste ponto, chamamos a atenção para uma discussão bastante particular e característica da região Amazônica, a representatividade e as demandas colocadas pelas mulheres escarpeladas<sup>51</sup>. A representante da Associação das mulheres vítimas de escarpelamento, Rosinete Serrão, que há 20 anos perdeu quase todo o couro cabeludo vítima de acidente em embarcação reiterou, durante a Conferência em Manaus, um maior atendimento à Lei 11.970/09 que obriga as embarcações a protegerem os passageiros durante as viagens. Ela defende mais

---

<sup>51</sup> De acordo com Rosinete Serrão, Presidente da Associação das Vítimas de Escarpelamento, os mesmos motores que facilitam o deslocamento e as atividades econômicas das ribeirinhas da Amazônia também trouxeram o drama dos escarpelamentos de mulheres. Passageiras dos barcos da região muitas vezes ficam próximas ao equipamento descoberto. Os cabelos compridos se enroscam no eixo do motor, e as vítimas perdem parte do couro cabeludo, da pele do rosto e até as orelhas. Ela pede mais apoio das autoridades para melhorar a qualidade de vida destas mulheres.

políticas públicas para a navegação na Amazônia, uma vez que os rios fazem o papel de estradas na região. “Precisamos do atendimento de uma equipe com psicólogo, clínico geral e médicos especializados, porque cada escalpelamento gera uma seqüela diferente. Muitas meninas se queixam que estão perdendo a visão e a audição”.

As vítimas de escalpelamento também reivindicam serem reconhecidas como deficientes físicos, a fim de receberem do INSS um salário mínimo referente ao Benefício da Prestação Continuada (BPC), além de maior celeridade em relação ao Projeto de Lei (PL 3397/12) que obriga o Sistema Único de Saúde (SUS) a oferecer as cirurgias reparadoras está em análise na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara.

Sobre os encaminhamentos desta Conferência, o seu último dia de realização foi dedicado à escolha de 100 delegadas (sendo 60 representantes da sociedade civil e 40 do poder público) para participar da conferência estadual, além das discussões dos Grupos de Trabalho (GTs), dez no total, com os seguintes temas: GT1 – Sistema político com a participação e autonomia das mulheres nos espaços de poder e decisão: cultura, comunicação e mídia igualitárias democráticas e não discriminatórias; GT2 – Gestão e monitoramento do Segundo Plano Nacional de Políticas para as Mulheres; GT3 – Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia e educação inclusiva não sexista, não racista, não homofóbica; GT4 – Saúde das mulheres e direitos reprodutivos; GT5 – Direito a terra, água, moradia digna e infraestrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais. Desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, soberania e segurança alimentar; GT6 – Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho com inclusão social; GT7 – Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres; GT8 – Contribuição dos conselhos dos direitos da mulher e dos movimentos feministas e de mulheres para a efetivação da igualdade de direitos e oportunidades para as mulheres e sua diversidade e especificidades: avanços e desafios; GT9 – Estruturas institucionais e políticas públicas desenvolvidas para as mulheres no âmbito municipal, estadual e federal: avanços e desafios; GT10 – Sistema político com participação das mulheres e igualdade.

Pela grande quantidade de grupos de trabalhos e dos seus respectivos eixos temáticos, durante nossa observação da 4ª Conferência municipal em Manaus, conseguimos acompanhar de forma mais sistemática apenas as discussões dos GTs 9 e 10, os quais trataram respectivamente dos seguintes temas: “Estruturas institucionais e políticas públicas desenvolvidas para as mulheres no âmbito municipal, estadual e federal: avanços e desafios” e “Sistema Político com participação das mulheres e igualdade: recomendações”.

Ambos os grupos foram conduzidos por representantes da Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos, as quais apresentaram as principais ações do governo municipal. Ao final das discussões dos GTs, cada grupo apresentou propostas, pautadas pela avaliação do que já está em desenvolvimento e definindo estratégias para avançar, apontando caminhos e mecanismos que contribuam com o fortalecimento das políticas públicas para as mulheres. Entre as propostas, a principal encaminhada em ambos os grupos foi a criação do Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres com um Fundo Nacional, que garanta uma efetiva participação, transparência e controle social, a fim de atender às políticas para mulheres nos Estados e Municípios brasileiros.

Importa destacar que na discussão, também foi cobrada a inauguração do Centro de Referência dos Direitos da Mulher (CRDM), gerido pela Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos (SEMMASDH), assim como a criação de creches que, nas palavras das mulheres presentes, “embora apresentem um número ainda insuficiente e distante do ideal, contribuem para que mais mulheres possam ter acesso ao mercado de trabalho”. Em resposta, ainda durante a discussão no Grupo de Trabalho, o organismo de políticas para as mulheres do Município, assim se manifestou:

A proposta de criação do Centro de Referência dos Direitos da Mulher (CRDM), foi com a ideia de fortalecer a rede de proteção à mulher. No local, como vocês sabem, serão oferecidos atendimentos para mulheres em situação de risco pessoal e social por ocorrência da violência; atendimento psicológico individual e em grupo para a mulher e seus filhos; atendimentos, fortalecendo os mecanismos, resgate da autoestima e reduzindo danos; atendimento pedagógico identificando o nível de escolaridade e encaminhamento para rede educacional; e a arte-terapia também será trabalhada como alternativa para potencializar a criatividade e o desejo de transformação social. O prefeito Arthur Virgílio Neto tem esse compromisso e logo ele será inaugurado para que mais e mais mulheres sejam empoderadas, acolhidas e apoiadas. Lutamos lado a lado para que as mulheres tenham forças para quebrar o ciclo dessa violência que só aumenta

em nossa cidade. (Luciana Farias, diretora de Direitos Humanos da SEMMASDH, GT 09, 4ª CPM, Manaus 24 de setembro de 2015).

Findo o processo de discussão nos GTs, como encaminhamento final da 4ª CPM, com as discussões colocadas em processo votação, a principal deliberação foi pela aprovação de uma plataforma de políticas públicas para as mulheres, como base para a elaboração do Plano Municipal de Políticas Públicas para as Mulheres na cidade de Manaus.

No dia 25 de setembro de 2015, portanto um dia após a realização da 4ª Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres (4ª CPM), fomos até a Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos (SEMMASDH). Nesta ocasião, quem nos concedeu entrevista foi a diretora do Departamento de Direitos Humanos da SEMMASDH, Luciana Farias. Perguntamos qual a avaliação da Secretaria Municipal sobre a realização da Conferência, especificamente buscando compreender o episódio do segundo dia de realização do evento:

Infelizmente a Conferência não terminou bem, e eu fiquei com aquela sensação de que estamos no mesmo barco, queremos a mesma coisa, somos todas mulheres, queremos benefícios e melhorias, e aí é quando a empolgação e a ideologia acabam falando mais alto e volta-se para o embate entre os movimentos e as gestoras. Por mais que você tenha uma ideologia muito bem recortada, você sabe que ali não é o momento. A nossa própria gestora, posso felizmente defendê-la, em nenhum momento concordou com esse tipo de situação, seja do nosso lado, seja do lado das mulheres dos movimentos, porque só iria atravancar, como de fato só atravancou. Perdeu-se muito tempo brigando. E assim, não se consegue atingir os objetivos com tanto gasto envolvido. Todas as secretarias foram chamadas à responsabilidade, porque precisávamos intervir para sempre trazer para a questão de ordem, para que realmente se possa aproveitar o recurso que está sendo investido. A falta de recursos é uma realidade, foi realmente um luxo ter feito essa Conferência. E assim, não atingir os objetivos com tanto gasto. Todas aqui, o *staff* da secretária, fomos chamadas à responsabilidade porque precisávamos sim intervir para sempre trazer a Conferência para a discussão, porque era uma questão de ordem, para que realmente se possa aproveitar o recurso que está sendo investido (Luciana Farias, Representante da SEMMASDH, 25 de setembro de 2015).

Os processos aqui apontados permitem deixar mais claros os limites e alcances das políticas em curso, e assim estimular reflexões no âmbito local, sobre como as políticas públicas para as mulheres são gestadas e geridas pelos formatos dados tanto pela administração federal quanto pela administração local. Não por acaso, os discursos dos representantes governamentais suscitam rotineiramente a



necessidade de envolvimento e parceria com a sociedade civil, como um elemento de sucesso da gestão, corroborando o modelo de Estado democrático.

Sobre a segunda Conferência que fez parte de nossa pesquisa de campo, ainda em Manaus, nossa segunda observação se deu durante a realização da 4ª Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres (4ª CEPM), no período de 2 a 4 de dezembro de 2015 com o tema: “Mais direitos, participação e poder para as mulheres”. A etapa estadual contou com a participação da assessora especial da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, Raimunda Mascena. A mesa de abertura contou também com a presença da secretária de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania, Maria das Graças Soares Prola; da presidente do Conselho Estadual dos Direitos das Mulheres, Maria Auxiliadora Queiroz Brasil; da deputada estadual Alessandra Campêlo, da representante de mulheres indígenas no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), Rosemeire Maria Teles e Francy Júnior, representante do Fórum de Mulheres de Manaus.

Em sua solenidade de abertura, foi destacado que “o objetivo da conferência é o fortalecimento da política estadual para as mulheres e o principal desafio é traçar estratégias para que as políticas para as mulheres sejam efetivas nos 62 municípios do Estado do Amazonas” (Abertura da 4ª CEPM, Manaus, 2 de dezembro de 2015).

A Conferência Estadual em Manaus é precedida por conferências municipais. Assim como nas conferências municipais, da plenária final resulta um relatório final, com as propostas e moções aprovadas no encontro. Este documento é encaminhado para o Conselho Nacional, que é o responsável por reunir as propostas dos 26 estados e do distrito federal em um único relatório para apreciação na conferência nacional. Sobre os espaços de debates fomentados pela conferência, uma representante do movimento social fala da sua importância:

Esse espaço serve para isso. Nós estamos aqui, na verdade, para defender aquilo que nós acreditamos. As companheiras de terreiro, as companheiras negras, as indígenas, as lésbicas, as parlamentares e as não parlamentares, todas nós juntas como um furacão, para dizer o que nós queremos para o Estado do Amazonas. A luta continua e política sem mulheres não é política (Representante do movimento de mulheres feministas. Registro de áudio da 4ª CEPM, Manaus, 2 de setembro de 2015).

Para a 4ª Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres estava prevista a presença de Eleonora Menicucci, secretária especial de políticas para as mulheres do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Como Menicucci não esteve presente, foi representada por Raimunda Mascena, assessora especial da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)/Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, que em sua fala destacou o seguinte:

Primeiro eu gostaria de parabenizar as mulheres do Amazonas, pois não é fácil organizar e realizar 19 conferências municipais. Nós da SPM, estamos acompanhando o máximo que a gente pode as conferências (...) A conjuntura nos remete paciência e perseverança nesse momento. Já aproveito para pedir desculpas pela não presença da nossa Secretária Especial de Políticas para as Mulheres, Eleonora Menicucci, que deveria estar aqui hoje com vocês, mas, pela conjuntura em Brasília, que muda a cada 30 segundos, não foi possível sua presença nesta conferência. A SPM não é uma pessoa só, é feita por um conjunto de mulheres lutadoras assim como vocês que aqui estão. Desde o ano passado nós estamos em um momento muito difícil na vida das mulheres brasileiras porque no momento em que a mulher que preside esse país é agredida, é xingada, todas nós mulheres estamos sendo agredidas e continuamos sendo agredidas pelos fundamentalistas deste país. Vamos caminhar para a quarta conferência nacional de políticas para as mulheres e enfrentar todos os retrocessos que estamos vivendo nesse país (Raimunda Mascena, assessora especial da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)/Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. 4ª CEPM, Manaus, 2 de setembro de 2015).

Por sua vez, Keyth Bentes, secretária executiva de políticas para as mulheres do Amazonas (SEPM/AM), disse que a representação das diversas mulheres no evento enriquece o debate em nível estadual e nacional. “A conferência já começou mostrando como somos diferentes, mas o que nos traz aqui hoje é o que nos une. Vamos falar sobre a realidade das mulheres da cidade, do interior, livres, presas, oprimidas pela violência, empoderadas. A realidade de todas elas”.

Antes da cerimônia de abertura, mulheres em situação de privação de liberdade do Amazonas apresentaram peça teatral encenando casos de violência institucional. Foi destacado durante essa apresentação que “é a primeira vez na história das Conferências Estaduais de Políticas para as Mulheres do Estado que mulheres em situação de privação de liberdade participarão, como delegadas, e levarão suas demandas para a etapa nacional, em Brasília, no primeiro semestre de 2016”.

Nesta etapa estadual, as participantes discutiram os quatro eixos temáticos da 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Eixo 1: Contribuição dos conselhos dos direitos da mulher e dos movimentos feministas e de mulheres para a efetivação da igualdade de direitos e oportunidade para as mulheres em sua diversidade e especificidades: avanços e desafios; Eixo 2: Estruturas institucionais e políticas públicas desenvolvidas para as mulheres no âmbito municipal e estadual: avanços e desafios; Eixo 3: Sistema político com participação das mulheres e igualdade: recomendações; Eixo 4: Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres: avanços e desafios. Ficou registrado durante a leitura dos documentos da conferência que, dos 62 municípios amazonenses, 19 promoveram conferências municipais de políticas para as mulheres.

No último dia Conferência estadual em Manaus, as propostas seguiram para votação (somente as delegadas votam) em cada eixo temático, advindas de todos os municípios do Estado do Amazonas que realizaram suas conferência. Nesta assembleia, foram tiradas propostas que seguiram para a etapa nacional. Entre elas destacamos as seguintes: Estabelecimento de políticas públicas prioritárias para as mulheres, entre elas as indígenas, mulheres privadas de liberdade, em situação de violência e vítimas de tráfico; Parcerias com as Universidades com o objetivo de realizar pesquisas técnicas e científicas visando a elaboração de diagnósticos para que o sistema nacional contemple as especificidades da mulher amazônica e, por fim, a criação do sistema nacional de políticas públicas para as mulheres, cujo o Estado seja o proponente destas políticas e a sociedade civil, através dos conselhos, será o responsável por realizar o controle social.

Ainda durante a Conferência Estadual, Francy Júnior, representante do Fórum de Mulheres reforça o encaminhamento da conferência:

Em Manaus, as políticas públicas para as mulheres devem ser constituídas como uma política de Estado e não como uma política de governo, que vem um e outro e retira o que foi decidido. Deve ser um elemento estrutural em nossas vidas, como políticas que ecoam nas vidas de cada uma de nós. As políticas, companheiras, dependem de ações concretas, dependem do Estado e dos seus poderes. Porém, eu quero usar esse espaço da conferência para dizer o seguinte: em março desse ano, nós do Fórum Permanente de Mulheres de Manaus, fomos com um pedido, solicitar ao deputado José Ricardo que apresentasse duas emendas, propostas de projetos. Uma pedia que houvesse em cada Delegacia uma policial feminina qualificada para atender às nossas vítimas de violência do Estado do Amazonas. E por incrível que pareça companheiras, nosso pedido foi arquivado pela Comissão de Constituição e Justiça e o relator é um dos

homens que mais ocupa a tribuna da Assembleia Legislativa, sempre foi deputado estadual, o senhor Belarmino Lins, lembrem-se desse nome. Assim também como nós apresentamos um projeto ao deputado estadual José Ricardo que proíbe que o governo do Estado atribua recursos públicos para shows onde têm grupos musicais que açoitam e tratam as mulheres em suas músicas como vagabunda, vadia, cachorra. Isso, se fomentado pelo poder público, é uma violência institucional companheiras (...) essa emenda foi aprovada. (4ª Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres, Manaus, 2 de setembro de 2015).

Destas duas conferências em Manaus, uma municipal e uma estadual, as delegadas e observadoras levam para a conferência nacional o resumo de todos os debates realizados nas conferências municipais, intermunicipais, livres, estaduais. Nestes espaços de participação, a maioria apontou para a necessidade da constituição de um Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres.

Foram eleitas 56 delegadas para representar o estado em Brasília (DF) – sendo 37 representantes da sociedade civil e 19 representantes dos governos municipal e estadual. De acordo com o regimento interno da Conferência, as eleitas devem contemplar todos os segmentos de mulheres (negras, brancas, lésbicas, heterossexuais, bissexuais, transexuais, indígenas, mulheres com deficiência, mulheres do campo, floresta e águas e povos de comunidades tradicionais).

Em ambas as conferências é importante destacar que entre as falas, tantos das mulheres que conduzem a política a partir de uma posição governamental, quanto pelas mulheres dos movimentos sociais, os reflexos da crise política envolvendo o afastamento da Presidente Dilma Rousseff foram bastante pronunciados:

Nesse momento eu quero dizer que nós estamos passando por algo muito difícil, e que isso se reflete aqui. Esse é um momento em que o poder econômico se une aqueles que estão historicamente acostumados a chantagear o poder executivo, às custas de mensalão e mensalinhos, orquestrando o golpe contra a primeira mulher Presidente da República (palmas). Não por ser mulher apenas, mas porque defende um projeto que se iniciou no ano de 2004, quando nós tivemos realizada a primeira conferência de políticas para as mulheres (...) então, esse é um momento difícil e eu desejo a todas uma excelente conferência, mas eu quero deixar um recado também: o golpe não passará! E se passar, encontrará uma resistência que ajudou a construir esse país a chegar onde chegou, que é a nossa resistência, a resistência das mulheres (palmas). Essa conferência aqui, preconizada na Constituição desde 1988, só veio ser realizada a partir de 2004, por conta da política social implementada pelo Governo Federal. As mulheres não podem mais retroceder, vamos à luta companheiras para que esse espaço seja um espaço de mobilização (Presidente do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher, Maria Auxiliadora Queiroz Brasil, 4ª CEPM, Manaus 2 de setembro de 2015).

Neste caso, as Conferências tornam-se “um lócus de pesquisa e análise singular na medida em que elas não só conectam essas diferentes formas de ação em um mesmo espaço, mas também o fazem em diferentes escalas: do local para o estadual e deste para o nacional” (Faria et. al, 2012, p. 250).

Ademais, de acordo com Pogrebinski (2012), ao fazer da deliberação pública seu mecanismo de participação, as conferências nacionais convertem-se elas mesmas em instâncias representativas, propiciando que interesses, preferências, ideias e opiniões que escapam aos limites das circunscrições eleitorais sejam vocalizados, além de externados diretamente àqueles que, eleitos pelo voto, podem convertê-los em leis e políticas. Ao serem responsivos às diretrizes das conferências nacionais, os poderes Executivo e Legislativo se fortalecem, exercendo uma representação política mais democrática. As conferências nacionais têm, assim, a vocação de fazer da participação representação.

### **2.3.2 As conferências de políticas para as mulheres em Boa Vista (RR)**

#### **Cena 9 – Da Conferência real à encenação da Conferência**

Na noite de 26 de novembro de 2015, tem início a 4ª Conferência de Políticas para as Mulheres em Boa Vista, Roraima. Já na composição da mesa de abertura, foi possível perceber a completa ausência dos movimentos sociais ou de qualquer convidado que tivesse ligação com as políticas públicas para as mulheres. Na mesa, além da presença da governadora do Estado, Suely Campos, estava sua filha, Emília Campos, secretária de Trabalho e Bem-Estar Social, o comandante da Polícia Militar, o secretário de Segurança Pública, o secretário de Justiça e Cidadania e a delegada-geral da Polícia Civil do Estado. Feita a apresentação da composição da mesa, o hino nacional e o hino do Estado foram cantados pelo “coral de servidores do Estado”. No amplo espaço destinado à abertura da 4ª Conferência, não identificamos nenhum dos movimentos sociais de mulheres, feministas, LGBTT, com os quais já havíamos estabelecido algum tipo de contato desde o início da pesquisa de campo. Havia mulheres indígenas, representantes da associação cultural Kapóí,

que ali estavam a convite do governo, que disponibilizou ônibus para trazê-las do sul do Estado. No material distribuído naquela tarde, durante o credenciamento, estava prevista na programação de abertura uma “palestra com representante da SPM e de movimento feminista nacional”, o que não aconteceu. *“A quarta Conferência Estadual de Políticas para as mulheres, com o tema ‘Mais direitos, participação e poder para as mulheres’, é uma realização da Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social (SETRABES), através da Coordenadoria de Políticas para as Mulheres. Sabemos que quando uma mulher sofre violência, seja ela qual for, ainda tem de passar pelo constrangimento de não ter um local adequado para os devidos esclarecimentos. A governadora Suely Campos, sensível à problemática, vai acabar de uma vez por todas com essa dificuldade enfrentada por muitas mulheres vitimizadas em Roraima. Por isso, a partir de hoje, o governo do povo vai criar a Sala Lilás, um espaço que vai respeitar as condições psicológicas da mulher em casos de violência, seja doméstica, psicológica, familiar, entre outras, o que dará mais conforto na hora do atendimento às mulheres que procurarem ajuda. E para complementar as ações de combate a violência contra a mulher, a governadora assina agora o termo de cooperação que cria a Ronda Maria da Penha (Palmas). O Estado de Roraima foi a unidade da Federação que apresentou a maior taxa de homicídios de mulheres nos últimos anos, de acordo com a publicação do Mapa da Violência contra a Mulher, de 2015. [...] E hoje, o governo do povo, sensível a esses números, dá mais um passo importante com a assinatura do Termo de Compromisso da criação da Secretaria Estadual de Políticas para as Mulheres, a SEPPM, no âmbito do Estado de Roraima, com previsão para 2016 (Palmas). (Cerimônia de abertura da 4ª Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres. Boa Vista, Roraima, 26 de novembro de 2015. Grifo nosso).*

A análise das conferências nestas duas cidades pode não oferecer uma visão suficientemente abrangente, com possibilidade de gerar inferências ou resultados capazes de aproximar-se, em uma matriz explicativa, de outras regiões do país no que se trata de políticas públicas para as mulheres. Entretanto, nossa

preocupação está mais voltada aos reflexos de sua articulação no nível local da região Amazônica.

A cena acima aponta para os aspectos políticos e organizacionais na produção de políticas para as mulheres em Boa Vista (RR). Uma questão que chama atenção é a ausência dos movimentos de mulheres e feministas. À diferença da cidade de Manaus, que conta com um grande número movimentos de mulheres e feministas, com os mais variados matizes identitários e políticos (indígenas, negras, lésbicas, donas de casa, feministas, mulheres do campo, da floresta, ribeirinhas), a cidade de Boa Vista conta com apenas um movimento social, autointitulado feminista, atuante desde o início do processo de realização de conferências, em 2003. Trata-se do Núcleo de Mulheres de Roraima (NUMUR). Existem outros movimentos de mulheres indígenas, camponesas, trabalhadoras rurais, os quais se acham dissipados nas comunidades indígenas e nas zonas rurais no interior do Estado. Além dos movimentos sociais mencionados, também identificamos a Associação de Travestis, Transexuais e Transgêneros do Estado de Roraima (ATERR).

O formato desta última Conferência reflete o modo como as conferências são conduzidas há mais de uma década no Estado. A relação entre as demandas dos movimentos sociais, os aparatos governamentais e o processo de institucionalização são descritas a seguir por uma das participantes dos movimentos sociais:

É assim desde a primeira Conferência, em 2004, da qual o NUMUR fez parte da comissão organizadora. Conseguimos mobilizar muitas mulheres e encaminhar boas propostas, mas os governos aqui em Roraima têm a cultura de fazer as conferências como um evento para atender a uma demanda do chamado nacional apenas para fazer a Conferência, e aí se faz a Conferência sem nenhum comprometimento político de elaborar qualquer plano, qualquer ação nesse sentido. Normalmente o governo do Estado faz a política assim: tem a orientação nacional, chamam os representantes da sociedade civil e alguns movimentos sociais; quando não chamam, a gente descobre e vai atrás para tentar se inserir na comissão, mas eles não criam um processo de diálogo continuado nem com os movimentos do processo da conferência, nem com a área de gestão dos municípios. Então não tem vínculo, é um processo completamente desvinculado. (...) E o que ocorre? Quando chega o período da Conferência, faz-se um *kit*. Na última Conferência, o Governo do Estado repetiu o *kit*, que é composto de regimentos, de orientações gerais, de lista de presenças e tudo termina com o fim das conferências. (Nelita Frank, representante do NUMUR, entrevistada em dezembro de 2015).

No caso de Boa Vista, com uma Coordenadoria de Políticas para as Mulheres criada em abril de 2015, portanto seis meses antes da realização da

conferência, sem um Conselho de Direitos da Mulher ativo, inexistiu um Plano Estadual que possibilite uma política continuada, com objetivos, metas e ações bem definidos.

Assim, a cada troca de gestão, os laços e alianças que contribuíram para o andamento do projeto e das decisões se perdem, e a política novamente retorna à estaca zero de discussão, à espera da nova administração e de uma nova negociação. A partir desse encaminhamento das conferências em Boa Vista, reforçamos o seguinte entendimento:

A política de assistência social é garantida constitucionalmente e, portanto, as conferências sobre o tema devem ser realizadas periodicamente e suas resoluções têm caráter vinculatório, devendo ser transformadas em decisões do Executivo. A política para mulheres, por sua vez, ainda não consiste em uma política de Estado e, por isso, as resoluções produzidas nas Conferências dependem de um conjunto de variáveis para se tornarem decisões governamentais (Faria Et. al 2012, p. 261).

Portanto, olhar para as iniciativas de efetivação da política no plano local implica reconhecer que os “jogos da política” estão atrelados a conexões pessoais, “climas favoráveis”, negociações e arranjos políticos de variadas ordens. Sobre esse aspecto de negociação do movimento social com o Estado, pedimos para que a representante do Núcleo de Mulheres de Roraima (NUMUR) fizesse suas considerações:

O que nós temos cobrado é um Plano Estadual de Políticas para as Mulheres e uma Secretaria Estadual de Políticas para Mulheres com dotação orçamentária. Não é falta de proposta, porque, desde 2004, quando aconteceu a primeira Conferência, nós participamos da organização. Nas três últimas Conferências, o NUMUR atuou junto à Coordenação. Então, nós temos um bloco de propostas que foi entregue ao governo do Estado. [...] A gente cobra, e a Coordenadoria diz: “Olha, nós estamos trabalhando muito, o Estado tem muitas ações voltadas para as mulheres.” Na verdade, são só as ações do Programa Mulher Viver Sem Violência. Eu, por exemplo, faço parte do Fórum de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, como representante do NUMUR. É preciso democratizar o Estado, democratizar as informações, mas aqui as pessoas acham que a informação é de quem está nos órgãos. Então, nós somos autônomas e vamos cumprir esse papel enquanto sociedade civil, de mulheres do movimento feminista, porque nos identificamos como mulheres feministas e a gente cobra e fiscaliza a política. (Entrevista com Andréa Vasconcelos, Representante do Movimento de Mulheres de Roraima-NUMUR. Boa Vista, dezembro de 2015).

Diferentemente da esfera nacional, tomada aqui como a esfera propositiva da política, nas esferas locais de governo existe uma infinidade de variáveis que devem ser consideradas em cada localidade. Tais variáveis podem ser: políticas, se



pensadas na disposição de “adesão” por parte dos governos locais; partidárias, se considerarmos que alguns partidos se mostram mais inclinados do que outros para aderir à política e encaminhar as pautas dos movimentos sociais; de gênero, se atentarmos para o fato de que existem poucas mulheres na administração/gestão local – e que estas seriam, hipoteticamente, mais suscetíveis às pactuações necessárias à eficácia da política – e, por fim, organizacionais, nos termos de mobilização e capacidade de pressão por parte dos movimentos sociais e da sociedade civil, gerando assim institucionalidades estatais, entre outras.

De uma conferência a outra, nas duas cidades, há na fala das entrevistadas, e mesmo nas suas intervenções durante as realizações das Conferências, uma percepção de descrença e desconfiança nos governos ou nas instituições. Paradoxalmente, Aguião (2014) considera que é a possibilidade da desconfiança em um governo ou um governante em particular que permite que a crença no Estado seja mantida e reforçada. “Embora entre uma conferência e outra haja a ameaça de quebra de um pacto de confiança, ao fim e ao cabo percebe-se o reforço da crença nos modos de funcionamento das institucionalidades estatais”. (Aguião, 2014, p. 55).

Em carta de pronunciamento distribuída no primeiro dia do evento, o NUMUR faz uma manifestação pública e se retira dos demais dias de realização da 4ª Conferência, por não concordar com os encaminhamentos feitos pelo executivo estadual, reivindicados desde de 2004, mas sobretudo nesta última conferência.

### **Cena 10 – O olhar dos movimentos sociais sobre as Conferências**

*Agora, chegamos ao fim das etapas municipais para a 4ª CNPM e hoje, 26 de novembro de 2015, inicia a 4ª Conferência Estadual em Roraima. São 12 anos de debates entre governantes e sociedade civil, na busca de elaboração de propostas e do fortalecimento da democracia participativa via conselhos e conferências (...) Ao nos debruçarmos sobre a realidade de Roraima, observamos que o Estado não avançou no que diz respeito a um plano de políticas para as mulheres. Segue esse mesmo caminho os Municípios. E, ao tratar dos espaços de participação via conselhos, o estadual nunca conseguiu atuar de forma sistemática, nos municípios, nem sequer foram criados.*

*Defendemos que, para garantir, ampliar e assegurar a participação política das mulheres nos espaços de poder e decisão, é preciso superar a cultura autoritária e de opressão ainda presente no Estado. Para explicar essa realidade, algumas questões podem ser levantadas: a herança deixada pelos governos militares, a jovialidade do Estado, o não reconhecimento da importância da democratização como instrumento de cidadania e de direitos; a tradição como valor político, em que as famílias tradicionais estão “credenciadas” a ocupar a gestão pública na contramão das capacidades técnicas e políticas; o poder ainda é branco, hierarquizado e sem repartição; a autonomia dos sujeitos políticos é constantemente assediada, inclusive pelos micro poderes. (...) **A cada Conferência, instaura-se um movimento de reativação do conselho estadual de defesa dos direitos da mulher e o qual, ao término da conferência, se desarticula é desativado.** (Núcleo de Mulheres de Roraima-NUMUR, Carta aberta distribuída durante a realização da 4ª CEPM, Boa Vista, 26 de novembro de 2015, grifo nosso).*

À diferença das conferências observadas em Manaus (AM), o caso de Boa Vista (RR) nos revela uma difícil realização das conferências de políticas para as mulheres. Os conflitos entre governo e movimentos sociais estão presentes, assim como é o caso de Manaus, por se tratar também de um espaço de negociação típico ou recorrente quando se trata da produção das conferências. Contudo, nesta segunda capital, chamamos a atenção para um processo ainda mais complexo, se pensarmos do ponto de vista do acesso e do alcance das mulheres para promover o necessário debate sobre as políticas públicas para as mulheres no Estado e no Município.

Em função disso, elegemos as Conferências para uma observação mais próxima, por sua relevância não só para o acompanhamento da eficácia do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, mas, sobretudo, para tentar alcançar a relação do movimento com a esfera pública. Desde a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, conforme tentamos mostrar ao longo do trabalho, um dos consensos entre as mulheres participantes foi a necessidade de criar e fortalecer organismos institucionais de defesa dos direitos das mulheres e de promoção da

igualdade de gênero. Essa prioridade estratégica foi consolidada como uma das diretrizes principais da Política Nacional para as Mulheres.

De acordo com Brandt (2015), por parte da SPM sempre houve a preocupação de afirmar o PNPM como ferramenta nacional de planejamento, articulando as ações em direção às instâncias locais de governo. O próprio texto do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, ainda na sua primeira versão, afirma essa intenção, sugerindo a necessidade em: reforçar as ações de apoio, criação e fortalecimento de conselhos estaduais e municipais dos direitos da mulher, trabalhando para a existência de tais conselhos em todas as unidades da Federação; apoiar a criação e o fortalecimento de Organismos de Políticas para as Mulheres no âmbito dos poderes executivos estadual e municipal; manter a realização, a cada três anos, da Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, precedida das etapas municipal e estadual.

De certa maneira, as conferências de políticas para as mulheres, em Boa Vista, têm acontecido com a frequência estipulada pela SPM. Contudo, podemos indicar, neste caso, que existe uma prática, talvez até mais explícita, por parte dos poderes executivos estadual e municipal, de relegar as pautas e negociações com os movimentos sociais locais. Isso, de acordo com a representante do principal movimento social do Estado, tem acontecido desde a primeira conferência de políticas para as mulheres:

Eu tenho participado de todos os processos de conferências, inclusive da organização, desde de 2004. Nessa última conferência eles mudaram tudo na última semana antes do evento começar. A atual coordenadora da Coordenação Estadual de Políticas para as Mulheres, Analice, esteve também à frente da organização de todas as conferências em Roraima, nos diferentes governos. Então assim, uma semana antes da conferência eles fizeram revisão do regimento, revisão da programação, tiraram aquelas pessoas dos movimentos locais que fariam parte da mesa de abertura e disseram: não, quem vai para a mesa não são os movimentos, porque a gente não quer que ninguém faça a crítica ao governo. Então esse é um processo de amordaçamento que vivenciamos aqui em todas as conferências. Nos chamam para discutir, decidimos tudo e dois ou três dias antes o governo opera todas as mudanças, determinando quem vai para a mesa, quem vai falar, quanto tempo vai falar. É tanto que a gente se preparou para esta última conferência para cobrar da governadora Suely Campos o Plano Estadual de Políticas para as Mulheres e tornar a Coordenadoria uma Secretaria de Políticas para as Mulheres, com autonomia e dotação orçamentária. Mas a equipe responsável por gerir as políticas para as mulheres aqui não nos veem como um movimento que vai fortalecer, mas sim como uma ameaça (Representante do NUMUR, durante o primeiro dia de realização da 4ª CEPM, Boa Vista, 26 de novembro de 2015).

Por esse motivo, o movimento social mais ativo e com o maior número de participantes do Estado, o NUMUR, pela primeira vez no histórico de realização de conferências em Boa Vista (RR), se retirou dos demais dias de realização da 4ª CEPM.

Após a realização da conferência, em entrevista com a Coordenadora Técnica da Coordenação Estadual de Políticas para as mulheres, pedimos uma avaliação da conferência e demandamos uma resposta para a perceptível ausência dos movimentos de mulheres e feministas, principais beneficiárias das políticas públicas em questão:

Nessa conferência estadual, infelizmente, tivemos pouca participação dos movimentos sociais, feministas, de mulheres. Inclusive durante a conferência foi distribuída uma carta do principal movimento aqui do Estado, o Núcleo de Mulheres de Roraima, demonstrando o seu descontentamento com a condução e os resultados das conferências em Roraima. De fato, tivemos nessa conferência a participação das mulheres indígenas, mulheres de associações de bairro, de mulheres de terreiro e religiões afro, mas as feministas aqui no Estado só apareceram no primeiro dia da conferência, para mostrar seu descontentamento, distribuíram uma carta, e se retiraram dos outros dias de realização da conferência (Iana Vasconcelos, Coordenadora Técnica de OPM em Boa Vista, RR. Entrevista realizada em dezembro de 2015).

Como encaminhamento final da 4ª Conferência Estadual de Políticas para as mulheres em Boa Vista (RR), aquelas que se fizeram presentes reuniram-se nos Grupos de Trabalho e decidiram, prioritariamente, por fortalecer as políticas públicas para as mulheres no Estado, de forma a subsidiar a elaboração do Plano Estadual de Políticas para as Mulheres, assim como reativar o Conselho Estadual de Direitos das Mulheres, garantindo recursos físicos, financeiro e humanos para a sua manutenção bem como a diversidade de representação de mulheres (indígenas, negras, ribeirinhas, urbanas, rurais, etc), promovendo a participação paritária de suas representantes. Por fim, a conferência elegeu 29 delegadas para a etapa da conferência nacional, realizada em março de 2016 em Brasília.

Ainda em Boa Vista, a 3ª Conferência Municipal aconteceu no dia 11 de setembro, com o tema: “Mais direitos, participação e poder para as mulheres. Sua realização se deu em apenas um dia de evento e contou com a presença de Suzi Theodoro, representante da SPM, que tratou da importância da sua realização para o Município. Além desta fala, foram convidadas outras duas palestrantes: Socorro Santos, do Fórum da Criança e do Adolescente (FDCA) que falou sobre “Estruturas

institucionais e políticas para as mulheres, e Andréa Vasconcelos, representante do Núcleo de Mulheres de Roraima (NUMUR), abordando a questão do “Sistema político com participação das mulheres e igualdade”.

Nessa conferência, o que nos chamou a atenção foi a sua convocação relâmpago e, novamente, a baixa participação dos movimentos sociais de mulheres e feministas. Identificamos apenas algumas representantes do NUMUR, entre elas Andréa Vasconcelos, a qual solicitamos uma avaliação sobre a Conferência:

Fomos chamadas de última hora. Nessa etapa da conferência municipal, o regimento e toda a organização foi preparada um dia antes. Nos chamaram, e não tinha nenhuma estrutura, organização, porque a prefeitura de Boa Vista não tem ações de políticas para as mulheres. A gente tem uma prefeita mulher, uma governadora mulher que supõe-se que deveriam haver várias ações para as mulheres tanto advindas do Município quanto do Estado mas, infelizmente, essas mulheres que estão no poder aqui em Roraima, não estão convencidas que é preciso elaborar uma política para as mulheres. Em todos esses anos de atuação, o que a gente percebe é que é tudo em função do retorno eleitoral, para ganhar o eleitorado, sem ações e propostas de caráter permanente. (Entrevista com Andréa Vasconcelos representante do Núcleo de Mulheres de Roraima – NUMUR. Boa Vista, 11 de setembro de 2015).

Ao fim da Conferência, foi realizada uma breve discussão em torno, principalmente, de duas proposições: a criação de um conselho municipal de direitos das mulher e a criação de políticas públicas para as mulheres por parte do Município, que historicamente, desde que a SPM iniciou suas atividades, não registrou qualquer ação mais efetiva em torno do PNPM. Sobre a realização da Conferência Municipal em Boa Vista:

Essa conferência municipal foi realizada com a nossa ajuda da Coordenadoria Estadual de Políticas para as Mulheres, e só aconteceu por conta de uma grande pressão da SPM, por que seria a única capital do Brasil que não iria realizar a conferência, tendo uma prefeita e uma governadora mulher, então assim, a SPM fez pressão e de última hora a conferência municipal acabou saindo, na última semana do prazo final da SPM para a realização das conferências municipais. (Entrevista com representante da Coordenação Estadual de Políticas para as Mulheres, Boa Vista, setembro de 2015).

A mensuração exata do quanto precisamente as conferências determinam a agenda de políticas públicas no Brasil certamente requer análise mais aprofundada e rigorosa. No entanto, as cenas e relatos apresentados nas últimas páginas indicam que essas práticas participativas encontraram, em certa medida, um vigoroso caminho democrático de proposição de políticas públicas para as mulheres.

Ao se tornarem mais amplas, abrangentes e inclusivas, as conferências afirmam-se como experimentos democráticos nos quais parece ser possível não apenas fomentar a participação dos grupos minoritários como também tornar seus interesses mais efetivamente representados nas instituições políticas formais, como os poderes Executivo e Legislativo (Pogrebinski, 2012, p. 43).

Sobre esse processo maior de discussão possibilitado pelas conferências, percebemos o quanto as expectativas podem ser difusas se pensadas na relação entre os movimentos sociais e o Estado. Sem dúvida, é uma plataforma legitimada de reivindicações, mas a grande eficácia do processo ocorre por meio das articulações e movimentações políticas, no sentido da construção de laços e rupturas, da consolidação de arranjos, da reorganização de conexões intramovimento e de negociações partidárias consideradas estratégicas.

Sobre a realidade local, o processo de realização de conferências, com a participação das mulheres interessadas, nos dá mostras de uma difícil negociação e, conseqüentemente, incidência de políticas para as mulheres. Há que se reconhecer, contudo, os esforços da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres em tornar os governos locais mais responsivos na realização das conferências e na produção de políticas para as mulheres.

Por fim, apesar das dificuldades apresentadas no plano local, é importante destacar que o redesenho institucional, em particular no que tange ao seu modo de formular, implementar e monitorar políticas públicas possibilita uma inédita experimentação de produção de políticas para as mulheres.

## CAPÍTULO 3

### De onde falamos? As políticas para as mulheres em duas capitais da Amazônia



“Tu nos dices que debemos sentarnos  
 Pero las ideas solo pueden levantarnos  
 Caminar, recorrer, no rendirse ni retroceder  
 Ver, aprender como esponja absorbe  
 Nadie sobra, todos faltan, todos suman  
 Todos para todos, todo para nosotros  
 Soñamos en grande que se caiga el imperio  
 lo gritamos alto, no queda mas remedio  
 esto no es utopía, es alegre rebeldía  
 del baile de los que sobran, de la danza tuya y mía  
 levantarnos para decir: ya basta  
 Ni África, ni América Latina se subasta  
 con barro, con casco, con lápiz, zapatear el fiasco  
 provocar un social terremoto en este charco”

**Somos Sur**  
 (Ana Tijoux)

#### Cena 11 – O PNPM e os desafios de sua efetividade na esfera local

*É por isso que nós estamos aqui, porque é a nossa história. **Se hoje nós temos a SPM, se temos Organismos de Políticas para as Mulheres, é por conta da nossa luta, consagrada na Conferência de Beijing. Essa conferência foi a síntese de um século de lutas das mulheres e obrigou os Estados a terem uma política de gênero. Aqui em Manaus, no plano estadual, nós temos que reconhecer que existem alguns avanços, mas os Estados caminham a passos lentos, assim como os municípios, porque grandes obstáculos e relações de poder se interpõem quando se trata da criação de políticas públicas para mulheres. As secretarias, por exemplo, são desprovidas de recursos, muitas vezes só para constar que existe uma secretaria de políticas para as mulheres, em outros casos, estão sendo reduzidas na sua atuação; estamos sentindo isso agora com a SPM, com os ajustes que estão acontecendo. Em todos os países foram criados organismos políticos para as mulheres, mas com limitações. Nós tivemos aqui uma história de quase duzentos anos de um Estado hegemônico em que governavam as elites, que se posicionava em favor das elites. Essa é a***

*história brasileira, e isso também fez com que a política de gênero não caminhasse muito no Brasil, porque em uma sociedade eminentemente patriarcal como é aqui na região Amazônica, fortemente patrimonialista, não permitem que as políticas para as mulheres caminhem, pois o Estado é também reflexo dessa sociedade machista, homofóbica.* (Painel da 4ª CMPM, com o tema “Estruturas institucionais e políticas públicas desenvolvidas para as mulheres no âmbito municipal, estadual e federal: avanços e desafios”. Manaus, 25 de setembro de 2015, grifo nosso).

Neste capítulo, em se tratando da estrutura local e da projeção de políticas públicas para as mulheres nas suas instâncias, não podemos deixar de considerar as diretrizes elencadas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), sobretudo relacionadas à criação de Organismos Executivos de Políticas para Mulheres (OPMs), seguindo o modelo de gestão transversal adotado pela SPM. Reforça esse fato a seguinte afirmação:

Para a transformação dos espaços cristalizados de opressão e invisibilidade das mulheres dentro do aparato estatal, faz-se necessário um novo jeito de fazer política pública: a transversalidade. A transversalidade das políticas de gênero é, ao mesmo tempo, um construto teórico e um conjunto de ações e de práticas políticas e governamentais. Enquanto construto teórico orientador, a transversalidade das políticas de gênero consiste em ressignificar os conceitos-chave que possibilitam um entendimento mais amplo e adequado das estruturas e dinâmicas sociais que se mobilizam – na produção de desigualdades de gênero, raciais, geracionais, de classe, entre outras. Já enquanto conjunto de ações e de práticas, a transversalidade das políticas de gênero constitui uma nova estratégia para o desenvolvimento democrático como processo estruturado em função da inclusão sociopolítica das diferenças tanto no âmbito privado quanto no público; sendo também, e sobretudo, necessária nos espaços de relação de poder e de construção da cidadania. Por meio da gestão da transversalidade é possível a reorganização de todas as políticas públicas e das instituições para incorporar a perspectiva de gênero, de modo que a ação do Estado como um todo seja a base da política para as mulheres. (PNPM, triênio 2013-2015, p. 7).

Para isso, e interpretando o que pressupõe o próprio PNPM, é preciso que haja uma sinalização propositiva por parte dos governos nos Estados e Municípios, no sentido de adesão ao PNPM, com a criação de organismos específicos para as mulheres, capazes de viabilizar o protagonismo destas na construção de uma sociedade para além das desigualdades, preconceitos e assimetrias de gênero. Essa será nossa principal argumentação neste capítulo, para explicar a articulação, no



âmbito local, das políticas para as mulheres.

Na discussão sobre o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) na região Norte, nosso esforço também se concentra em demonstrar como se dá a luta das mulheres como sujeitos políticos que avançam pelo espaço público enquanto movimento social, buscando adquirir, através da consequente organização e visibilidade, seus direitos fundamentais e a efetividade das políticas públicas que lhes são destinadas. Portanto, juntamo-nos à concepção de Souza (2007, p. 62), quando afirma: “o dimensionamento do novo desenho adquirido pelo espaço local, hoje francamente depositário de grandes responsabilidades políticas, impõe a necessidade de estudos que tenham por objeto análises territorialmente localizadas”.

Em se tratando da questão federativa e da correlação de forças na articulação do PNPM, eis as informações da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM):

O Brasil é um país federativo, composto pela União, estados, Distrito Federal e municípios. Isso significa que a implementação das políticas públicas é uma responsabilidade compartilhada entre as diferentes esferas governamentais. O sucesso das políticas públicas para as mulheres depende do comprometimento do governo, em todos os níveis. **A existência de organismos de políticas para as mulheres, em todos os níveis federativos, é condição indispensável para garantir a efetividade dessas políticas.** Esse compromisso está presente em todo o país, nas mais diversas regiões, e é assumido por gestores/as dos mais diferentes governos e partidos políticos. Assim, as políticas para as mulheres vêm se constituindo como uma política de Estado, essenciais para a promoção da cidadania, da igualdade e dos direitos das mulheres. A Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR) é responsável pela articulação, coordenação, elaboração e execução das políticas para as mulheres em todo o país. Também apoia a criação de organismos de políticas para as mulheres (secretarias, coordenadorias, superintendências etc.) pelas demais esferas de governo. (SPM<sup>52</sup>, Orientações para a Constituição de Secretarias de Políticas para as Mulheres, 2013, p. 9, grifo nosso).

Nesse sentido, nossa pesquisa ganha corpo a partir do questionamento levantado por Soares (2004), quando trata dos organismos criados com a finalidade de proposição, planejamento e execução de políticas públicas voltadas às mulheres. O PNPM que vem sendo implementado há mais de uma década merece uma reflexão: qual é o espaço que está sendo construído? Em nível municipal, o que são estas coordenadorias, assessorias ou secretarias? Onde se localizam na estrutura do

---

<sup>52</sup> Guia para criação e implementação de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres. Disponível: (<http://www.spm.gov.br/assuntos/organismos-governamentais-df-estados-e-municipios/publicacoes-documentacoes>). Acesso em: fevereiro de 2016.

Estado e quais ações realizam que impactam a qualidade de vida das mulheres?

### **3.1 O caminho de construção dos espaços de políticas para as mulheres**

Como vimos, quando se trata da formalização de políticas públicas para as mulheres, a discussão é perpassada pelo reconhecimento da luta dos movimentos sociais e suas conquistas ao longo dos anos. Com efeito, a discussão também é levada para o campo de atuação do Estado na sua relação e consequente institucionalização de demandas por parte da sociedade, sobretudo se considerarmos, nos últimos anos, a ampla presença social e coletiva em espaços de participação até então não ocupados.

Soares (2004) defende que o Estado nas suas ações não é neutro em relação às desigualdades presentes na sociedade e, ao assumir dentro de sua organização um lugar para a construção de políticas que visem à igualdade, como são, por exemplo, as coordenadorias ou as secretarias de políticas para as mulheres, deve prioritariamente enfrentar as:

[...] dificuldades que os gestores públicos têm em compreender a necessidade das políticas públicas que incorporem gênero e raça e do papel que jogam estes mecanismos do aparelho do Estado, como as coordenadorias ou secretarias de políticas para as mulheres. O Estado precisa reconhecer as demandas específicas das mulheres e admitir a existência dessas desigualdades e do seu papel determinante nas ações capazes de combater as desigualdades. Aceitar é um primeiro passo, mas não o suficiente. É indispensável incorporar na sua agenda a construção da igualdade. (Soares, 2004, p. 114).

Já demonstramos que no período de formação da Constituinte brasileira, a tendência de participação de novos atores foi reforçada, principalmente com a criação de novos canais inclusivos, a exemplo dos conselhos gestores de políticas públicas, orçamento participativo, conferências, audiências públicas etc. A partir de então, no Brasil, a questão de gênero foi contemplada como parte do processo de democratização, o qual significou a inclusão de novos atores no cenário político e, ao mesmo tempo, a incorporação de novos temas na agenda pública. Doravante, o tema da participação das mulheres na política e a institucionalização organismos de defesa de seus direitos ganham espaço.

Anteriormente a esse processo, registra-se, em 1975, o Ano Internacional da Mulher, oficialmente declarado pela ONU. Em 1979, a Convenção sobre a

Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher (CEDAW) forneceu importantes bases às políticas de igualdade de gênero. No momento de realização da primeira Conferência Mundial de Mulheres (1975), foram formuladas propostas e recomendações para melhorar suas condições de vida e de acesso às mesmas oportunidades que os homens. Nesse contexto, a maioria dos governos nacionais se comprometeu em cumprir tais recomendações, no entanto, apesar de sucessivas conferências realizadas, “ficou evidente que o compromisso assumido pelos governos nacionais não se efetivou plenamente. Pouco empenho foi demonstrado, e a situação das mulheres apenas registrou algumas melhoras” (Bandeira 2005, p. 17).

Nos anos 1980, no contexto europeu, os diversos movimentos de mulheres promoveram múltiplos debates acerca de como uma política mundial de promoção de igualdade e de oportunidades poderia se efetivar, deslocando-se desde suas demandas iniciais para chegar até os governos nacionais, assegurando uma maior efetividade das reivindicações das mulheres de forma mais eficaz nas políticas, ações e programas governamentais.

É assim que tais políticas se desenvolvem numa relação entre instituições no âmbito do Estado e movimentos feministas na sociedade civil que impulsionaram também a criação das primeiras instituições do feminismo de Estado<sup>53</sup>, com a integração de militantes no seio dessas instâncias e, ainda, a influência do movimento sobre as orientações de políticas de igualdade. Embora essa seja uma via explicativa, devemos ter clareza que os movimentos feminista e de mulheres nem sempre se constituíram exclusivamente como movimentos reivindicatórios ante o Estado: as demandas por políticas públicas são momentos posteriores. Pois é exatamente neste momento posterior que se identifica a presença da questão da mulher em face do Estado: partindo de um processo de luta mais amplo, o movimento reivindica, com sucesso, demandas particulares. Dado o seu crescimento na última década, Manzur e McBride (2008) definiram esse campo de estudo como *State Feminism*<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> O feminismo de Estado designa, particularmente, o conjunto de políticas públicas que visam prioritariamente melhorar o estatuto das mulheres e a igualdade entre os sexos. Essas intervenções são essencialmente feitas nas instâncias de Estado, criadas para essa finalidade, a partir dos anos 1970, em diversos países. (Bereni, 2016).

<sup>54</sup> Sobre este aspecto, é interessante observar que, sobre o impulso de Amy Mazur e Dorothy McBride Stetson, coordenadoras de uma rede de pesquisa sobre políticas de gênero e Estado (Research Network on Gender Politics and the State), um campo se construiu em torno das aproximações comparativas, o que permitiu identificar as variáveis (orientações de partidos políticos, a natureza do Estado, ou ainda os tipos de movimentos de mulheres) explicativas das desiguais influências dessas estruturas sobre as políticas desenvolvidas pelos Estados. (Bereni, 2016).

Nessa nova conjuntura, passou-se a enfatizar a importância de fazer com que as estruturas de exercício do poder político incorporassem demandas vinculadas aos direitos das mulheres. A prioridade seria a *advocacy* – defesa em favor de uma causa, neste caso a causa feminista – por meio de um processo de reivindicação de direitos com o objetivo de influir em políticas públicas estatais. Nessa trajetória, foram vivenciados diferentes processos condicionados historicamente pelas oportunidades políticas e sociais. O repertório de ação dos movimentos e ONGs passa a incorporar uma gama de ações, desde mobilizações e passeatas de grande repercussão, passando por estratégias de *lobby* (comunicação direta com o tomador de decisão) e *advocacy* (ações mais indiretas de mobilização da opinião pública), até alcançar os espaços de interseção com o Estado e a interação e participação em Conselhos e Conferências.

Já nos anos 1990, com o processo de Beijing<sup>55</sup>, ganhos importantes e novas tensões tipificaram o feminismo e as políticas de gênero latino-americanas. Para Alvarez (2000), em primeiro lugar, os anos 1990 representam a reconfiguração de uma identidade política feminista latino-americana distintiva dos anos 1970 e 1980. Em segundo, Beijing caracterizou uma maior incorporação de discursos e agendas feministas pelas instituições culturais dominantes, organizações paralelas da sociedade civil, da sociedade política, do Estado, e pelo *establishment* (pessoas, grupos ou instituições com possibilidade de influenciar um conjunto maior da sociedade) internacional. Em terceiro, ocorreu uma especialização e profissionalização do movimento feminista, processo que a autora denomina de “ONGuização<sup>56</sup>” e, com isso, a tendência de transnacionalização dos discursos e práticas do movimento.

Desde então, a perspectiva de gênero passou a ser assimilada pelos governos, seguindo a premissa de que cada ação política, sobretudo as políticas públicas para as mulheres, deveria contemplar tal perspectiva, “não unicamente na sua incorporação em um ministério ou secretaria específica de atuação na área da

---

<sup>55</sup> Fórum de ONGs da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em agosto/setembro de 1995 na pequena cidade de Huaroi, China, e que contou com a presença de mais de 1.800 mulheres latino-americanas.

<sup>56</sup> Pinto (2010) partilha do mesmo pensamento, ressaltando que, ainda na última década do século XX, o movimento sofreu – seguindo uma tendência mais geral – um processo de profissionalização, por meio da criação de Organizações Não Governamentais (ONGs) focadas, principalmente, na intervenção junto ao Estado, a fim de aprovar medidas protetoras para as mulheres e de buscar espaço para sua maior participação política.

mulher, mas sob o impacto vinculante a ser assimilado pelas políticas propostas pelo Estado e desenvolvidas em cada área governamental” (Bandeira e Almeida, 2013, p. 40). No Brasil, nos anos 2000, a criação da Secretaria de Política para as Mulheres (SPM) e o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) podem ser considerados como reflexos institucionais dessa nova ação pública em curso, por parte do Estado.

Para Araújo (2012, p. 248), outro ponto relevante sobre esse aspecto é o debate sobre o que é o Estado, o que se quer dele e como relacionar as demandas dos movimentos feministas com as políticas públicas. Tal questionamento tornou-se central à medida que proposições por participação foram postas por feministas pró-participação no Estado. De acordo com a autora, houve “certa flexão, com indícios de que demandas por criação de órgãos de políticas públicas para mulheres, instalação de conselhos formados por sociedade civil e governos, passaram a estar num foco privilegiado”.

A questão da democracia, presente na constituição dos movimentos sociais, agora se coloca na relação desses com o Estado – a incorporação das suas reivindicações. Portanto, entre os movimentos sociais e o Estado houve um descentramento nas práticas políticas que deram origem a uma vasta gama de novas intervenções. Com isso:

A ONGuização e a transnacionalização do campo feminista latino-americano levaram um número crescente de feministas a privilegiar alguns espaços da política feminista, tais como o Estado e as arenas políticas internacionais, em relação aos esforços de transformar as representações predominantes de gênero, enfatizar as mudanças de consciência e promover a transformação cultural por meio de atividades de organização e mobilização das bases locais. (Alvarez, 2000, p. 414).

Um breve balanço da atuação dos movimentos sociais na década de 2000 permite dizer que mudanças de foco se intensificaram e se diversificaram. “Isso em relação à (maior) interação entre movimentos feminista e Estado; e particularmente em se tratando de inserção governamental via maquinários específicos e/ou ampliados para incorporar políticas públicas de gênero e igualdade” (Araújo, 2012, p. 244).

O princípio da transversalidade, adotado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), a definição de políticas públicas com a incorporação da

perspectiva de gênero, passou a se fazer cada vez mais presente em comissões e grupos que planejavam e discutiam políticas governamentais para as mulheres. Essa mudança foi significativa na esfera política e jurídica, e articulou o princípio aos níveis nacional, estadual e municipal. Todavia, tais dispositivos têm como característica comum seu caráter não coercitivo, ou seja, a ausência de sanções em caso de não respeito às suas proposições. Em razão disso, sua eficácia está subordinada a uma vontade política que nem sempre vai ao seu encontro, como veremos na análise da estrutura local, ao que é postulado pelo PNPM.

O período aqui resgatado, conforme temos afirmado, está diretamente ligado à criação inédita da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e ao processo de implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), como política pública para as mulheres, vigente há mais de uma década no Brasil.

Dito isso, daremos ênfase ao papel desempenhado pelos movimentos sociais e às estruturas governamentais (estaduais e municipais) destinadas à operacionalização desta política em duas capitais da região Amazônica<sup>57</sup>. Por isso, é importante destacar que:

Nas duas últimas décadas, o Estado brasileiro, especialmente o Governo Federal, se tornou forte ente ativista, retomou o papel centralizador e entrou em tensão com essas dinâmicas territoriais, sociais e administrativas bastante fragmentadas. O grande desafio do Governo Federal, principalmente, é construir modelos de PPs que consolidem esse protagonismo, essencial para a redução das desigualdades sociais e regionais, mas que, ao mesmo tempo, internalizem os novos protagonismos emergentes da sociedade civil. (Costa, 2015, p. 152).

Por conseguinte, no Brasil, e particularmente na Amazônia, em uma sociedade marcada historicamente pela desigualdade de gênero e pela exclusão das

---

<sup>57</sup> Traçando um paralelo entre as duas cidades, existem alguns destaques que merecem ser brevemente assinalados. A capital Manaus possui mais de 2 milhões de habitantes, enquanto a capital Boa Vista possui pouco mais de 300 mil habitantes. São, portanto, as duas capitais da região Norte, respectivamente, com a maior e a menor densidade populacional. Nestas, seguindo a média nacional, mais da metade da população é do sexo feminino. Há de se acrescentar que do ponto de vista econômico, seguindo um padrão desenvolvimentista que se estabeleceu em toda a região Amazônica nas décadas de 1960 a 1980, passando do extrativismo à industrialização, a cidade de Manaus foi a que mais cresceu em toda a região, através da criação da Zona Franca, “produzindo não só bens de consumo duráveis, como da indústria de duas rodas, de telefonia e mesmo de biotecnologia” (Becker, 2005, p. 3). Já em Boa Vista, capital do Estado de Roraima – o menos populoso da Federação –, não há um histórico de desenvolvimento econômico e industrial análogo aos demais Estados da região Amazônica. Como antigo território federal até o final dos anos 1980, é o Estado que mais recebe recursos *per capita* transferidos pela União.

mulheres da esfera pública de participação, os movimentos sociais desempenham um papel importante com a tarefa de minorar tais problemas, utilizando de forma mais intensa, nas últimas duas décadas, os canais de participação que começam a se abrir.

### 3.1.1 Processos políticos e ação coletiva

**Cena 12** – Descortinando a relação entre governo local e movimento social

*Assim que o prefeito assumiu, quis cortar a nossa cabeça, cortando a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres. Colocou a Secretaria debaixo de um chapéu que hoje não tem a mesma força que teria se fosse uma Secretaria. Não pediu a nossa opinião. (...) Não tenho nada contra o senhor prefeito, nem contra a senhora primeira-dama, eu tenho contra a sua política machista, racista, homofóbica e que não respeita os direitos das mulheres! (fortes palmas). Não temos mais paciência para isso, nós temos de colocar o pé na porta, chutar a porta, porque quando nós queremos, nós alcançamos, nós fazemos a mudança, e nós vamos aproveitar todos os espaços que temos, inclusive este aqui, e vamos fazer a mudança por nós mulheres, para nós mesmas. **Estão aí dizendo pra gente que não tem recurso por causa da crise econômica. Nós não estamos vivendo crise econômica coisa nenhuma! Nós estamos vivendo uma crise política!** (fortemente aplaudida). **Aqui em Manaus a gente faz política há mais de 30 anos, sabemos o que é isso, as pessoas apontam o dedo dizendo que nós mulheres não sabemos fazer política, não sabemos administrar. Estão dizendo para a nossa Presidenta da República que ela não sabe governar, e quem diz isso são homens, e eles dizem isso porque ela é mulher. A luta segue, e vamos exigir que esse país seja democrático! Companheiras, a luta é sempre!** (Aplausos) (Painel apresentando durante a 4ª CMPM por ativista do Fórum Permanente das Mulheres de Manaus, em 23 de setembro de 2015.)*

Em Manaus, foi possível constatar uma ampla rede de movimentos sociais. Muitos desses movimentos agrupam-se também em torno do Fórum Permanente das Mulheres de Manaus (FPMM), que, numa perspectiva de auto-organização, conta com

mais de trinta movimentos sociais feministas e de mulheres. O FPMM, de acordo com a fala da coordenação local<sup>58</sup>, tem como objetivo geral articular e fortalecer a luta das mulheres e garantir a eficácia de suas políticas públicas. Seus objetivos específicos são: luta pelos direitos das mulheres; contribuição para a formação/informação sobre gênero, direitos sexuais e reprodutivos; garantir a participação nos Conselhos Municipal e Estadual dos Direitos da Mulher; potencializar as ações para o enfrentamento à violência contra a mulher e racial; e contribuir para o empoderamento das mulheres e demais grupos e movimentos.

De acordo com a Secretaria Executiva do Fórum Permanente das Mulheres de Manaus, ele surgiu da necessidade de articular os diversos movimentos e grupos de mulheres para a eleição do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher. Foi feito na época o mapeamento dos grupos e movimentos existentes na cidade de Manaus. Com o apoio do NIEG – Grupo Interdisciplinar de Estudos de Gênero da Universidade Federal do Amazonas, da AMB – Articulação de Mulheres Brasileiras, da AMA – Articulação de Mulheres do Amazonas, Instituto Equit e das Pastorais Sociais, as mulheres identificaram e catalogaram os espaços de debate sobre as diversas atuações dos grupos e movimentos de mulheres existentes em Manaus. Após a eleição para o Conselho Municipal das Mulheres, iniciaram o planejamento, escolheram os eixos, objetivos e metas, sendo fundando o FPMM.

Foram agregados no momento inicial 24 grupos, dos quais podemos mencionar: AMA – Articulação das Mulheres do Amazonas, ADCEAM – Associação das Donas de Casa do Estado do Amazonas, AAMILLES – Associação Amazonense de Mulheres Independentes pela Livre Expressão Sexual, CARMA – Coordenação das Religiões de Matriz Afro-Ameríndia, CAMMA – Casa Mamãe Margarida, Centro de Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira, CPT – Comissão Pastoral da Terra, CUT – Central Única dos Trabalhadores, Fórum Permanente dos Afrodescendentes do Amazonas, GAM – Guerreias Amazônicas em Movimento, Grupo de Mulheres Nova Floresta, Grupo de Mulheres do Monte Pascoal, MCMII – Movimento Comunitário Mauazinho II, DANDARA – Movimento de Mulheres Negras da Floresta, Movimento Feminista Maria Sem Vergonha, Mulheres em Ação pela Transformação Santa Inês, MUSAS – Movimento de Mulheres Solidárias do Amazonas, Núcleo de Mulheres do Comitê Social de Santa Etelvina, ONG Maria

---

<sup>58</sup> Francy Júnior, coordenadora do Fórum Permanente de Mulheres de Manaus.



Bonita, Rede de Mulheres Positivas, UBM – União Brasileira de Mulheres, e três instituições apoiadoras: Instituto Equit, Cáritas de Manaus e Área Missionária Santa Helena.

Sobre os movimentos sociais em Manaus e a sua consequente organização em torno do Fórum, as considerações de Silva (2012), indicam que a união de uma ampla diversidade de grupos e movimentos sociais fortaleceu as ações das mulheres nas lutas sociais em relação a programas e projetos na esfera pública, no âmbito dos poderes executivos municipal e estadual. Ainda de acordo com a autora, até o ano de 2012, as ações dos movimentos organizadas através do Fórum se deram nos seguintes aspectos:

Criação da rede de comunicação e articulação para o intercâmbio, mapeando os grupos e movimentos de mulheres; luta pela efetivação da Lei Maria da Penha no Estado do Amazonas, organizando um seminário sobre a Lei 11.340/06, visando à construção de uma rede de enfrentamento à violência contra a mulher (incluindo uma casa abrigo); contribuições de visibilização e valorização da diversidade cultural; capacitação e formação de gênero e políticas públicas para mulheres; participação nas lutas feministas nacionais e internacionais no enfrentamento à violência contra a mulher e luta em defesa da municipalização dos serviços de abastecimento de água na cidade de Manaus; enfrentamento ao tráfico de meninas e mulheres, violência sexual e doméstica. (Silva, 2012, p. 6).

Do que foi exposto acima, podemos considerar que em termos de mobilização e atuação, existe uma ampla diversidade de movimentos de mulheres e feministas em Manaus. Por meio de nossa pesquisa, foi possível mapear mais de vinte organizações somente na capital do Estado do Amazonas. Além disso, existe uma forte presença destes movimentos no Conselho Municipal de Direitos da Mulher, participando e monitorando grande parte das ações municipais no que diz respeito às políticas para as mulheres.

Por outro lado, em Boa Vista (RR), a segunda capital na qual realizamos nossa pesquisa, o cenário de envolvimento por parte dos poucos movimentos sociais é rarefeito. Em termos de organização e atuação dos movimentos de mulheres e feministas, constatamos uma maior participação do Núcleo de Mulheres de Roraima (NUMUR), movimento feminista que também funciona como Fórum, agregando, em determinadas ocasiões, os demais movimentos de mulheres rurais, indígenas e LGBT. Além dessa interface, o NUMUR – que desenvolve suas atividades em Boa Vista que há quase duas décadas – se destaca por uma atuação mais longa e

sistemática, desde o início dos anos 1990. Diferentemente do caso de Manaus, onde uma diversidade de movimentos sociais é atuante, em Boa Vista podemos afirmar que o Núcleo de Mulheres de Roraima (NUMUR) foi o único a participar de todo o processo local e nacional de conferências concernentes ao Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), no período de 2003 a 2015. Ainda sobre este movimento, em entrevista com uma de suas fundadoras, pode ser assim caracterizada a sua atuação:

O NUMUR foi criado em 8 de março de 1998. Já nessa época, os índices de violência contra as mulheres chamavam a atenção, principalmente pelos requintes de crueldade. Foi isso que nos reuniu e nos fez pensar a questão das mulheres em Roraima. Com o passar do tempo, nos articulamos com vários movimentos da região Norte e com um movimento nacional de mulheres, a Articulação de Mulheres Brasileiras. Essa era a época de discutir, avaliar os Organismos de Políticas para as Mulheres, suscitados pela Conferência de Beijing, e nós chegamos a fazer aqui no Estado de Roraima um levantamento em alguns órgãos, como Secretaria Estadual de Saúde, Secretaria do Trabalho Ação e Cidadania. Fizemos um levantamento da Secretaria de Segurança Pública, daquilo que existia de dados de violência contra a mulher, e percebemos que não havia nenhuma ação política ou programa voltados para as mulheres no Executivo nem no Legislativo. (Nelita Frank. Entrevista realizada em dezembro de 2015, em Boa Vista, RR, durante a pesquisa de campo).

Sobre tais aspectos suscitados pela integrante do movimento social, acreditamos que a produção das políticas públicas que, historicamente, além de não considerar a condição de gênero como estruturadora do campo das relações sociais, no quesito da efetividade, esbarra na problemática do interesse político local em desencadear um conjunto de ações capazes de atender às necessidades e demandas das mulheres.

De acordo com Bandeira e Almeida (2013), os motivos variam entre a vontade e a decisão política que garantam junto aos planejadores a incorporação da importância e do significado da transversalidade nas suas agendas, contemplando seus desdobramentos. Além disso, é fundamental compreender a incorporação, na prática, dos gestores que executam, monitoram e avaliam a política pública nos níveis federal, estadual e municipal.

### **3.2 As orientações do PNPM e o caráter responsivo da esfera local**

**Cena 13** – Afinal, de quem é a responsabilidade? O PNPM e a política local

*Se você pensar as ações nacionais, o Programa Mulher Viver sem Violência, o ônibus de atendimento às mulheres que a ministra Eleonora Menicucci veio aqui para lançar, o programa da Casa da Mulher Brasileira,<sup>59</sup> que são todas ações do governo nacional, com verba do Governo Federal, e aí o governo estadual diz que está fazendo política pública para as mulheres. Como? **Aqui em Roraima não tem um Plano Estadual de Políticas para as Mulheres, não tem nenhuma ação por parte do governo detalhada com diretrizes, metas, ações, orçamento para fazer ação. Não tem equipe; na questão da política de combate a violência tem um Fórum cheio de secretarias que não têm nenhuma relação com os movimentos sociais, que aqui em Boa Vista são muito desarticulados. Não sai nada no concreto, e depois você vende os programas federais dizendo que isso é política pública do Estado?** A própria governadora reconhece os índices de violência na abertura desta última conferência! Não adianta ter a Ronda Maria da Penha, se não tem uma continuidade de atendimento à mulher que sofre violência. Movimento social tem de ter autonomia para poder fazer a crítica, para fazer as proposições, para fiscalizar, para acompanhar, e não ser um movimento aderente, que simplesmente diz sim para tudo, como estamos vendo aqui na Conferência. E Roraima tem esse histórico de movimentos sociais com os governos, sem autonomia para fazer críticas. [...] **Nos últimos 13 anos, as mulheres aqui no Estado procuraram se organizar, e houve uma ampliação nesse sentido, mas, sobre a estrutura do Estado e da sua decisão em fazer política para as mulheres, você não tem um avanço, uma mudança, nada!** (Nelita Frank, representante do NUMUR, durante a 4ª Conferência Estadual de políticas para as Mulheres. Boa Vista – RR, dezembro de 2015).*

Através da pesquisa de campo realizada durante todo o ano de 2015, momento em que aconteceram as últimas rodadas de conferências locais (estaduais e municipais), buscamos respostas para as seguintes questões: como a política

---

<sup>59</sup> Sobre a entrega dos ônibus do Programa Mulher Viver sem Violência, e a implantação da Casa da Mulher Brasileira – ações da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), em Roraima –, consultar imagens e documentos nos anexos.

promovida pelo Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) funciona nas duas capitais? Existem, no nível local, algumas das estruturas estabelecidas pelo próprio PNPM (secretarias, subsecretarias ou organismos de políticas públicas para as mulheres) que possam garantir a efetividade da política proposta pela SPM? Qual a relação dos movimentos sociais de mulheres e feministas com tais organismos? Como podemos definir, nestas duas cidades, a política transversal definida no PNPM? Existe de fato um interesse político local que garanta efetividade às políticas públicas para as mulheres?

Neste capítulo, a discussão será conduzida pela análise das estruturas locais quando se trata da condução de políticas públicas, sobretudo do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) na sua perspectiva transversal. Isso porque, segundo a SPM, as políticas públicas voltadas para a igualdade de gênero devem ser transversais, isto é, interligadas nos três níveis federativos (estados, municípios e União), e também entre ministérios, secretarias e demais órgãos responsáveis, pressupondo uma atuação horizontal e não hierárquica.

Do exposto até aqui, tais relatos vão de encontro à explicação de um novo desenho na relação entre os movimentos sociais e o Estado, no qual uma nova linguagem se estabelece. No caso das mulheres, ocorre a formação de uma agenda de políticas governamentais na qual grupos de pressão, a opinião pública, os demais movimentos sociais, as organizações não governamentais e o processo eleitoral, são considerados determinantes para favorecer as políticas públicas. Portanto, o Estado:

[...] foi se consolidando como arena política relevante à medida que os atores, em suas sucessivas gestões, vivenciaram a experiência de participar e de não participar, de encaminhar suas demandas por dentro/fora ou só por fora desse canal, de estar em posição hegemônica ou minoritária e dos impactos que essas diferentes condições colocavam para a realização dos interesses e para o encaminhamento eficiente de suas demandas no interior dessa arena. (Tatagiba e Blikstad, 2011, p. 176-7).

Analogamente, conforme tentamos demonstrar nos capítulos anteriores, a produção de políticas para as mulheres sofre uma nova idealização a partir da criação da SPM, como é o caso do PNPM nas suas três versões. Devemos assinalar que, sobre o plano nacional, entendemos que a sua efetiva incorporação não depende apenas de um ministério ou de uma secretaria específica, por isso a necessidade em compreender as estruturas e especificidades locais de uma política de envergadura nacional.

Mesmo partindo de uma ação integrada, com uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas), a corresponsabilização dos agentes públicos nas diversas instâncias governamentais (federal, estadual e municipal), a capacidade governamental de atender às demandas da sociedade civil e dos movimentos sociais é, na maioria das vezes, reduzida, por diversos motivos que se interpõem, como mostraremos adiante.

Da perspectiva do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, um dos requisitos da transversalidade política é perpassado pela responsabilidade dos governos locais, na criação de Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs) e também na formulação de Planos Estaduais e Municipais de Políticas para as Mulheres. Nestes, as particularidades de cada unidade federativa devem ser explicitadas, abrindo caminho à efetivação das políticas públicas para as mulheres, nos planos municipal e estadual.

Nesse sentido, vejamos o que preceitua o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, sobre a criação de organismos e ações em nível local, através da sua política transversal:

Insere-se assim, no âmbito dessa política, o paradigma da responsabilidade compartilhada: não cabe apenas ao organismo de políticas para as mulheres promover a igualdade de gênero, mas a todos os órgãos dos três níveis federativos. **Para tanto, o PNPM é implementado com base na transversalidade, tanto do ponto de vista horizontal (entre os ministérios) quanto do vertical (porque ele responde nos níveis estadual, distrital e municipal às conferências realizadas nesses âmbitos e também porque precisa da parceria dos governos estaduais, distrital e municipais para melhores resultados).** Nesse cenário, a Secretaria de Políticas para as Mulheres adquire o papel de coordenação horizontal e, enquanto coordenadora, deve articular os órgãos, organizar os trabalhos, acompanhar e avaliar os resultados. (Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – PNPM 2013-2015, grifo nosso).

Cabe ressaltar que a criação de instituições locais próprias para reduzir as desigualdades de gênero implica no estabelecimento de estruturas administrativas capazes de receber recursos e melhor conduzir políticas voltadas para a área. Consequentemente:

Ao decidir pela criação de um organismo de políticas para as mulheres, os estados e municípios precisam observar alguns requisitos básicos para seu funcionamento. **É importante que o órgão seja instituído por lei (e não por decreto ou portaria), para torná-lo mais estável e menos vulnerável a mudanças políticas. A criação da secretaria por lei lhe confere o estatuto de um órgão responsável por uma política de Estado, para o qual deve**

**haver uma estrutura permanente.** Além disso, para que possa exercer seu papel na elaboração, coordenação e articulação das políticas implementadas por todo o governo, o ideal é que o organismo seja constituído como: “Secretaria de Políticas para as Mulheres”. Com isso, ocupará uma posição equivalente aos demais órgãos responsáveis pela implementação das políticas setoriais, como saúde, educação, entre outros, além de dialogar em igualdade de condições sobre as prioridades das políticas públicas. **Quando o município não tem condições de criar uma secretaria, a SPM orienta que o organismo a ser criado (coordenadoria, gerência etc.) esteja vinculado ao Gabinete do/a Prefeito/a, permitindo assim cumprir o seu papel de articulação, elaboração e coordenação das políticas para as mulheres.** (SPM, Orientações para a Constituição de Secretarias de Políticas para as Mulheres, 2013, p. 10, grifo nosso).

Embora os primeiros Organismos de Políticas para as Mulheres municipais tenham sido criados em 1998, é possível notar que, a partir de 2003, com a criação da SPM, as adesões por parte dos Estados e Municípios cresceu consideravelmente. Segundo informações da SAIAT/SPM-PR, essa influência começou em 2004, com a realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, seguida da divulgação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. “Dos 720 OPMs implementados no Brasil, 695 foram em nível municipal e 25 em nível estadual. Dos 25 OPMs estaduais, 12 são secretarias, sete são coordenadorias, duas subsecretarias, uma diretoria, um núcleo, uma gerência e uma superintendência” (Fórum Nacional de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres, 2014).

De fato, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, existente há mais de uma década, planejado e decidido mediante a realização de conferências, no Distrito Federal, Estados e Municípios, figura como importante cenário na produção de políticas públicas para as mulheres. No entanto, quais são as interfaces sóciopolíticas que sustentam e dão efetividade a essa política na região Amazônica, particularmente nas capitais Boa Vista e Manaus?

### **3.2.1 Os Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs)**

Conforme temos afirmado em nossa análise, a observação da efetividade do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), para além do esforço empreendido pela Secretaria de Políticas para as Mulheres, pressupõe uma ação compartilhada com os Estados e Municípios brasileiros. Ao longo de nossa explicação, construímos um caminho explicativo que demonstra a importância da atuação das

esferas locais de governo no planejamento e na execução de políticas para as mulheres, em especial do PNPM.

A institucionalização das políticas para as mulheres no Brasil, os desafios da gestão, das responsabilidades compartilhadas entre os diferentes níveis da Federação e o papel das secretarias de políticas para mulheres estaduais e municipais na coordenação, articulação e execução das políticas para as mulheres são, portanto, interfaces necessárias em todos os setores de governo envolvidos.

Na análise local nas duas capitais da região Amazônica, procuramos fazer um levantamento da adoção de Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs) a partir do ano de criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres em 2003. Dos resultados das nossas entrevistas e pesquisa de campo ao longo de 2015, foi possível eliminar a hipótese de existência destes tipos de organismos de políticas para as mulheres anteriormente à criação da SPM tanto em Boa Vista quanto em Manaus. Significa dizer que é bastante recente a criação destes OPMs nas duas capitais da região Amazônica.

#### **Cena 14 – Antecedentes históricos da política local**

*Foi em 1998 que criamos nosso movimento de mulheres em Roraima; foi quando começamos a cobrar as políticas e a buscar os governos. Era a gestão do governador Neudo Campos, que logo depois foi cassado por estar envolvido em um grande esquema de corrupção em todo o Estado, que ficou conhecido nacionalmente como escândalo dos gafanhotos. No lugar dele assumiu o vice, Flamarion Portela, que atualmente faz parte do governo estadual, e que na época também foi cassado acusado de ter dado continuidade ao mesmo esquema de corrupção. Em 2003, ainda durante o governo de Flamarion Portela, fizemos uma boa construção: nos preparamos para a primeira conferência, naquela época conduzida pela Secretaria de Justiça e Cidadania. Nesse período estava ativo o Conselho de Direitos da Mulher. Passado algum tempo, **chegou a época da II Conferência em 2007, e foi um processo muito difícil.** O governador era Ottomar Pinto, um militar que governou Roraima quando o Estado ainda era Território, ou seja, ele foi indicado. Depois, em 1990, ele foi o primeiro governador eleito no Estado. **Nessa II Conferência, a ministra da SPM,***

***Nilcéia Freire, esteve presente. Aproveitamos para denunciar as conferências como eventos, que não resultavam em planos e políticas, que não tinham orçamento, nenhuma ação prática. Construimos também um texto com uma fala muito contundente sobre os processos de corrupção no Estado, e que havia um profundo descomprometimento porque as conferências de mulheres não resultavam em políticas e que não adiantava fazer mais um pacto com o governo e com o município, porque cada vez que algum representante da SPM vinha para as conferências, tínhamos de assinar os pactos de intenção que não resultavam em absolutamente nada, sem consequência posterior. A reação do governador à leitura deste documento foi bastante agressiva. A reação da primeira-dama do Estado, Marluce Pinto, e da sua filha, Marília Pinto, que era deputada estadual na época e fazia parte do processo da Conferência, foi de não admitir a moção de repúdio contra o seu marido, o então governador Ottomar Pinto, que fora governador do Estado por mais de uma vez, vindo de uma família tradicional, ninguém nunca ousou afrontá-lo. (Entrevista com Nelita Frank, do Núcleo de Mulheres de Roraima, realizada em dezembro de 2015).***

Em Boa Vista<sup>60</sup>, a primeira tentativa de criação de um organismo de políticas para as mulheres, em formato de secretaria, aconteceu no ano de 2013, na gestão do então governador José de Anchieta (PSDB). Neste período, houve um forte incentivo por parte da SPM na operacionalização de políticas para as mulheres em Roraima. Entre as principais medidas, estavam: a criação<sup>61</sup> de um centro de atendimento a mulheres migrantes na fronteira com a Venezuela; a entrega de duas unidades móveis para atendimento de mulheres em situação de violência no campo e na floresta. Ambas as ações faziam parte do programa Mulher Viver sem Violência,

---

<sup>60</sup> A Agência LUPA da Folha de São Paulo publicou uma matéria em que verifica se as promessas, diretamente ligadas à formulação de políticas para as mulheres, foram cumpridas no Estado de Roraima, o único da Federação com uma prefeita e uma governadora na gestão local. A matéria está disponível em: (<http://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2018/03/22/sobreelas-rr-boa-vista/>).

<sup>61</sup> Disponível em: ([www.spm.gov.br/area-imprensa/ultimas\\_noticias/2012/06/25-06-primeiro-centro-para-atendimento-a-mulheres-migrantes-na-fronteira-foi-inaugurado-pelo-brasil-em-pacaraima-rr](http://www.spm.gov.br/area-imprensa/ultimas_noticias/2012/06/25-06-primeiro-centro-para-atendimento-a-mulheres-migrantes-na-fronteira-foi-inaugurado-pelo-brasil-em-pacaraima-rr)).



da SPM. Foi nesse período também que a então ministra Eleonora Menicucci, da SPM, visitou Boa Vista (RR) para reforçar a criação da Casa da Mulher Brasileira<sup>62</sup>. Sobre esse espaço, ressaltamos que, embora suas obras tenham sido concluídas, o local permanece fechado.

É importante destacar que a própria SPM também considera estas ações do programa Mulher Viver sem Violência, assim como o próprio centro de atendimento de mulheres migrantes, como estruturas de OPM. Analogamente, cabe ressaltar que a criação de uma Secretaria Estadual de Políticas para as mulheres – conforme anunciado em 2013 e publicado no Diário Oficial do Estado – foi considerada à época um ato inédito – por parte das mulheres dos movimentos sociais – embora nunca tenha sido efetivada.

Dois anos depois, em 2015, com a eleição de Suely Campos (PP) como governadora do Estado de Roraima, foi criada em Boa Vista a Coordenação Estadual de Políticas para as Mulheres (CEPPM), dentro da estrutura da Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social (SETRABES), uma das dez pastas no governo estadual. Em entrevista, a Coordenadora afirmou que o OPM é responsável por propor, coordenar e implementar as políticas públicas para as mulheres “e que já atendeu a mais de 35 mil mulheres. Entre os serviços prestados pela coordenação, estão ações como o Ronda Maria da Penha, um atendimento itinerante de vítimas de violência doméstica”. (Entrevista veiculada em 14/12/2015<sup>63</sup>).

Conforme sustenta Costa (2015, p. 7), as transferências voluntárias repassadas pela SPM aos municípios por meio de convênios constituíram elemento importante para que eles aderissem à política. “É que municípios com OPMs têm seus projetos priorizados na formalização de convênios com a SPM-PR. Houve um pico de adoções de OPMs em 2009 e 2013, período em que o orçamento repassado pela SPM aos governos locais foi maior”. Além disso, a realização de conferências e encontros nacionais, organizados pela SPM, promoveu uma divulgação no contexto nacional, possibilitando assim uma maior adesão por parte dos governos locais.

Ainda em Boa Vista, no mapeamento de OPMs locais, visitamos a Coordenação Estadual de Políticas para as Mulheres (CEPPM-RR); na ocasião,

---

<sup>62</sup> Em Boa Vista, movimentos de mulheres se reúnem para a “inauguração popular” da Casa da Mulher Brasileira. Disponível em: (<http://www.folhabv.com.br/noticia/-Movimento-de-Mulheres-inaugura-Casa-da-Mulher-Brasileira-em-Boa-Vista/34317>).

<sup>63</sup> Disponível em: (<http://folhabv.com.br/noticia/Governo-reforcara-aco-es-para-combater-violencia-contra-a-mulher/12309>). Acesso em fevereiro de 2016.

entrevistamos Iana Vasconcelos, coordenadora técnica do órgão. Ela nos esclareceu que, na gestão anterior do Governo do Estado, especificamente no ano de 2013, foi criada uma Secretaria de Políticas para as Mulheres que, na prática, jamais chegou a funcionar, sendo extinta com pouco mais de um mês de existência, o que pode ser confirmado na publicação daquele ano do Diário Oficial do Estado<sup>64</sup>.

Nesse sentido, é a primeira vez que funciona no Estado um OPM, no formato de Coordenação Estadual, criado em março de 2015, portanto uma década depois da criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, ligado à estrutura de outra secretaria, para atender as mulheres da capital e do interior.

Cabe aqui ressaltar que é a primeira vez que o Estado de Roraima elege uma mulher, Suely Campos, para assumir o cargo de governadora<sup>65</sup>. Sobre a estrutura deste Organismo de Políticas para as Mulheres, temos a seguinte explicação:

Somos uma Coordenação dentro de uma Secretaria. Nós não temos um orçamento próprio, temos várias limitações para realizar essas ações direcionadas especificamente às mulheres. Porque a função básica desses Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs) é monitorar e fiscalizar as políticas para mulheres no âmbito estadual. Nossa realidade, hoje, é que dos 15 municípios de Roraima nenhum, nem mesmo a Prefeitura Municipal de Boa Vista, tem um organismo próprio de políticas para as mulheres. A gente só tem a Coordenação Estadual, sem orçamento próprio, para dar conta do Estado inteiro. (Entrevista com a Coordenadora Técnica da CEPPM. Boa Vista, RR, dezembro de 2016).

No Município de Boa Vista, também administrado por uma mulher, Teresa Surita, não existe nenhum tipo de Organismo de Políticas Públicas para as mulheres (OPM). Tentamos, reiteradas vezes, uma entrevista com a Superintendência de Proteção Social Básica da Secretaria Municipal de Gestão Social, responsável pela organização da 3ª Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres em 2015, porém não obtivemos resposta do órgão citado.

Traçando uma comparação entre as cidades de Manaus (AM) e Boa Vista (RR), a segunda, apesar de atualmente contar com uma governadora e uma prefeita

---

<sup>64</sup> Decreto nº 16.872, de 31 de março de 2014: “Transforma a Secretaria de Estado Extraordinária da Promoção Humana e Desenvolvimento – SEPHD em Secretaria de Estado Extraordinária de Políticas para Mulheres – SEPM e dá outras providências”. José de Anchieta Junior, Governador do Estado de Roraima. Diário Oficial, Boa Vista, 31 de março de 2014, p. 4 e 5.

<sup>65</sup> Segundo Alves et al. (2017, p. 51): “Em 2010, foram eleitas duas mulheres governadoras entre as 27 unidades da Federação. Em 2014, a única eleita foi Suely Campos (Partido Progressista), de Roraima. Ela substituiu o marido ficha-suja, Neudo Campos, impedido de concorrer pela justiça eleitoral”.

– duas mulheres no poder –, observação que também foi reiterada nas falas das mulheres entrevistadas, não consegue garantir minimamente as políticas públicas para as mulheres, seja em ações específicas e relativas à mulher, seja através da criação ou ativação de órgãos responsáveis por tais políticas, nem mesmo no combate à violência, apesar de Roraima representar o Estado da Federação com as mais altas taxas de violência contra as mulheres<sup>66</sup>.

Em Manaus, o impulso de criação de organismos de políticas para as mulheres é bem anterior, se comparado à Boa Vista. A Gerência da Mulher, organismo municipal, foi criada em 2009, na gestão de Amazonino Mendes (PTB). Nesse período, os serviços realizados pela Gerência se deram, principalmente, no atendimento às mulheres vítimas de violência. Posteriormente, na gestão de Arthur Virgílio (PSDB) desativou-se, em abril de 2015, a Gerência da Mulher, organismo que funcionou ininterruptamente desde 2009; prometendo criar uma Subsecretaria da Mulher, com a justificativa de que com a criação deste novo órgão, com estatuto de pasta, Manaus teria mais condições orçamentárias de realizar as políticas para as mulheres.

De acordo com a representante do órgão municipal que nos concedeu a entrevista, “a mudança foi pensada para que a prefeitura de Manaus pudesse capturar mais recursos junto à SPM, mas agora, com a iminência da perda do estatuto de Ministério da SPM, não sabemos como será”. Em entrevista com a Diretora de Direitos Humanos da Secretaria, perguntamos sobre a extinção da Gerência, uma vez que essa foi uma fala frequente nas entrevistas que realizamos com as mulheres dos movimentos sociais em Manaus. Em resposta, obtivemos o seguinte relato:

---

<sup>66</sup> Nesse sentido, o caso de Boa Vista (RR) nos parece bastante emblemático. Com um histórico significativo de violência contra a mulher, tem se mostrado ineficiente nesse combate, pois os índices mais recentes de violência contra a mulher colocam o Estado como um dos mais violentos do Brasil para as mulheres. Entre os anos de 2003 e 2013, portanto por dez anos consecutivos, Roraima foi o Estado brasileiro com a maior taxa de homicídios de mulheres, além de continuar a apresentar, nos dias atuais, o maior crescimento, entre os demais Estados no país. De acordo com os dados do Mapa da Violência no Brasil: Homicídio de Mulheres no Brasil, entre 1980 e 2013, num ritmo crescente ao longo do tempo, morreram um total de 106.093 mulheres, vítimas de homicídio. Em 2013, por exemplo, se Roraima apresentou uma taxa absurdamente elevada, de 15,3 homicídios por 100 mil mulheres, mais que triplicando a média nacional, os índices de Santa Catarina, Piauí e São Paulo giravam em torno de 3 por 100 mil, isso é, a quinta parte de Roraima. Diversos estados evidenciaram pesado crescimento na década, como Roraima, onde as taxas mais que quadruplicaram (343,9%), ou Paraíba, onde mais que triplicaram (229,2%). Tomadas em conjunto, as taxas nacionais não expressam a enorme diversidade de situações existentes entre as regiões e entre as Unidades Federativas. (Mapa da Violência no Brasil: Homicídio de Mulheres, 2015).

No momento, nós estamos sem Gerência porque estamos constituindo a Subsecretaria da Mulher. Então esse serviço vai ficar, por enquanto, com a área de Assistência Social da Secretaria. Com a Gerência trabalhávamos a questão do atendimento, tanto de maneira espontânea como advindos do Disque Mulher, os acompanhamentos e os encaminhamentos aos órgãos de responsabilização, os serviços de proteção à mulher. Também eram desenvolvidas campanhas informativas, ações de cidadania. Esse serviço deixou de ser desenvolvido em março de 2015. Hoje, com a perspectiva de criação da Subsecretaria da Mulher, a gente vai na direção de fortalecer esses serviços. E é por isso que estamos trabalhando na criação da Subsecretaria, com um peso muito maior que uma Gerência. (Entrevista com Luciana Farias, Diretora de Direitos Humanos da SEMMASDH, em 25 de setembro de 2015).

Sobre as estruturas de políticas para as mulheres existentes em Manaus, é importante ressaltar que muito do trabalho do Município no atendimento e na própria condução das políticas públicas é feito em parceria com o Governo do Estado, através do Plano Estadual de Políticas para as Mulheres<sup>67</sup>, além das demais estruturas de atendimento à mulher, mantidas pelo governo Estadual.

Na discussão conduzida até aqui, sobre o desenho local de políticas públicas para as mulheres, as iniciativas de criação de OPMs aparecem, nos dois casos, atreladas às estruturas de outras secretarias do Governo ou do Município, uma vez que, nas duas capitais, não existe uma estrutura específica que se destine às políticas públicas para as mulheres, com o formato de uma secretaria própria.

Conforme já demonstramos, no desenho idealizado pela SPM, para a efetivação do PNPM, é fundamental que haja uma contrapartida, um compromisso por parte dos Estados e Municípios, como estratégia política transversal, para que ocorra uma ação satisfatória da política nacional para as mulheres. Pois, de acordo com as diretrizes da SPM:

Para que a secretaria ou organismo de políticas para as mulheres possa realizar suas atribuições no nível local, é indispensável que tenha à sua disposição uma estrutura mínima de funcionamento, ou seja, espaço físico, equipamentos e, principalmente, uma equipe adequada. A secretaria também deve dispor de dotação orçamentária própria, prevista na lei orçamentária anual. O orçamento é necessário para custear despesas administrativas e relacionadas às atividades de coordenação e articulação e para a

---

<sup>67</sup> De acordo com a base de dados da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM/PR) e do Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (RASEAM 2015), na região Norte do país, somente nos Estados do Amazonas, Amapá, Pará e Tocantins, os órgãos gestores de políticas para as mulheres possuem um Plano Estadual de Políticas para as Mulheres, ficando de fora os Estados de Roraima, Acre e Rondônia.

implementação de programas próprios, voltados especificamente para as mulheres. (SPM, Orientações para a Constituição de Secretarias de Políticas para as Mulheres, 2013, p. 10).

Nas duas capitais, quando as perguntas sobre essas “dificuldades de implementação” são feitas às gestoras locais, as respostas são similares: a falta de orçamento próprio e a necessidade de uma indução financeira maior por parte da SPM. Por outro lado, se perguntarmos às mulheres dos movimentos sociais, a resposta quase sempre se refere à falta de comprometimento por parte dos governos locais.

No caso de Boa Vista, onde a única estrutura de OPM existente se dá no nível estadual, temos o seguinte relato das mulheres dos movimentos sociais:

Aqui no Estado, os governos se revezam no poder. Tem uma governadora agora que só está aí porque o marido foi impedido de governar. **Por que você cria uma coordenadoria de políticas para as mulheres vinculada à Setrabes (Secretaria de Trabalho e Bem-Estar Social), que é um órgão que historicamente nesse Estado, em todos os governos, sempre teve como função ações assistencialistas e populistas? Inclusive a atual governadora já foi primeira-dama e secretária da Setrabes em outros períodos [...] Eu não acredito que a Secretaria de Políticas para as Mulheres vai ser criada não; então eu vejo que a Coordenadoria de Políticas para as Mulheres, vinculada à estrutura da Setrabes, vai servir para fazer populismo de novo e não vai ter autonomia, vai continuar sem orçamento, porque uma secretaria ampla como a Setrabes, com recursos pulverizados é diferente de você ter uma secretaria específica para as mulheres com recursos direcionados [...]** mesmo que a criação dessa Secretaria para as mulheres tenha sido prometida durante a 4ª Conferência Estadual, é a Conferência como evento. Passou o calendário da Conferência, todo mundo vai embora e nada acontece. Só vai acontecer quando tivermos um OPM realmente funcionado, com um Conselho atuante. (Entrevista realizada com uma integrante do Núcleo de Mulheres de Roraima, dezembro de 2015, grifo nosso).

É com base nessa dificuldade de adesão por parte das estruturas locais de governo, que Brandt (2015, p. 31) defende um Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres, chegando a afirmar, ainda no ano de 2015, que este seria o principal debate na ocasião da realização da 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, que ocorreu em maio de 2016, em Brasília<sup>68</sup>.

Voltando a tratar das estruturas locais, nas duas capitais, o que a pesquisa revela é que tais OPMs são adicionados como “braços” de atuação em instâncias,

---

<sup>68</sup> Disponível em: (<http://www.onumulheres.org.br/noticias/4a-conferencia-de-politicas-para-as-mulheres-termina-e-exige-manutencao-das-conquistas-de-genero/>).

outras secretarias, que trabalham questões não diretamente relacionadas às mulheres. No caso de Boa Vista, a Coordenação Estadual de Políticas para as Mulheres relatou, entre as principais dificuldades para a criação de uma Secretaria específica para as mulheres, a questão do orçamento.

Em entrevista com a Coordenadora Técnica, perguntamos sobre o trabalho da Coordenação, uma vez que se trata do primeiro Organismo de Políticas para as Mulheres a funcionar e tem como tarefa atender – além da capital, Boa Vista – a todo o Estado de Roraima:

Sobre a Secretaria Estadual de Políticas Públicas para Mulheres, já existe até um espaço, mas não temos orçamento e ainda está no papel. Outra coisa importante da Conferência foi o pedido para que cada Município do Estado crie uma Secretaria de Políticas para as Mulheres. Além disso, a reativação do Conselho de Direitos da Mulher, não só estadual, mas também os municipais, pois um dos maiores entraves para a realização desta Conferência foi o fato de não existir Conselho. Nos locais em que existe o Conselho dos Direitos da Mulher, eles são os responsáveis por convocar as Conferências, então em Roraima pensou-se que não haveria Conferência por falta de um Conselho, mas a orientação da SPM foi pela realização da Conferência Estadual, até mesmo como mecanismo propulsor para a reativação do Conselho de Direitos da Mulher. (Iana Vasconcelos, Coordenadora Técnica da CEPPM, Boa Vista, RR, 22 de fevereiro de 2016).

Analisando Manaus e Boa Vista, em termos de estruturas de atendimento e implementação de políticas para as mulheres por intermédio de organismos políticos para as mulheres (OPMs) o caso da segunda capital demonstrou ser mais emblemático nesse sentido. Particularmente, em Boa Vista, existe a Coordenação Estadual de Políticas para as Mulheres, criada em 2015, para atender todos os 15 municípios do Estado. Apenas este elemento já é revelador do desafio que se coloca para a efetividade de políticas para as mulheres por parte do governo local. Sobretudo se considerarmos que a gestão municipal não oferece qualquer tipo de organismo dessa natureza.

Em Manaus, embora existam certos desafios na efetividade de políticas para as mulheres, a rede de organismos de gerenciamento e monitoramento de políticas públicas é mais ampla. São gerências, subsecretarias, conselhos, redes de atendimento que possibilitam um atendimento mais efetivo às mulheres na sua estrutura local.

Cabe considerar que a maior parte de Organismos de Políticas para as Mulheres no Brasil foram criados a partir de 2003, com a indução da SPM. Os anos

de 2007 e 2011 foram os anos em que mais se registrou a criação de OPMs. Anteriormente ao ano de 2003, somente o Estado de Mato Grosso do Sul possuía um órgão destinado à realização de políticas públicas para as mulheres. Para esta conclusão, realizamos análise de documentos elaborados pela SPM-PR, e também das tabelas para mapear os Estados com Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres. Tais observações confirmam a hipótese do forte papel indutor da SPM-PR na disseminação dos OPMs nos municípios brasileiros.

Os dados divulgados pela SPM/PR<sup>69</sup> indicam que o número de Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs) tem aumentado na última década. Em 2007, eram 155 organismos, e em 2009 somavam 238 (entre estaduais e municipais). Em 2014 eram 591 municípios que contavam com Organismos de Políticas para as Mulheres, conforme a tabela a seguir.

**Tabela 2 – Municípios e Organismos de Políticas para as Mulheres (OMPs)**

UF	Número de Municípios	Municípios com OPMs	%
Acre	22	21	95,5
Alagoas	102	14	13,7
Amapá	16	7	43,8
<b>Amazonas</b>	62	14	22,6
Bahia	417	28	6,7
Ceará	184	7	3,8
Distrito Federal	1	1	100,0
Espírito Santo	78	3	3,8
Goiás	246	19	7,7
Maranhão	217	55	25,3
Mato Grosso	141	14	9,9
Mato Grosso do Sul	79	24	30,4
Minas Gerais	853	1	0,1
Pará	144	12	8,3
Paraíba	223	17	7,6
Paraná	399	130	32,6
Pernambuco	185	1	0,5
Piauí	224	11	4,9
Rio de Janeiro	92	28	30,4
Rio Grande do Norte	167	3	1,8
Rio Grande do Sul	497	2	0,4
Rondônia	52	1	1,9
<b>Roraima</b>	15	1	6,6
Santa Catarina	295	5	1,7
São Paulo	645	28	4,3
Sergipe	75	30	40,0
Tocantins	139	5	3,6
<b>TOTAL</b>	<b>5570</b>	<b>581</b>	<b>10,5</b>

Fonte: IBGE – Censo 2010 e SAIAT/SPM – 2014.

<sup>69</sup> Fonte: <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/politicas-publicas/conselhos-e-organismos>>. O Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, criado em 2009, segundo o próprio *site*, “é iniciativa da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República – SPM/PR, em parceria com outras instituições públicas, organizações da sociedade civil e organismos internacionais, e mantém diálogo com outros Observatórios do Brasil e da América Latina.” Surgiu a partir do diálogo com a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe – CEPAL.

Costa (2015), em seu estudo sobre a difusão de OPMs municipais, considera que a desvinculação com o Ministério da Justiça resultou em recursos e orçamento próprios para a SPM. Ainda de acordo com o autor, por meio de propostas, os municípios se candidataram a partir do Sistema de Convênios do Governo Federal e puderam se conveniar com a SPM, recebendo recursos da Secretaria por meio de transferências voluntárias. Por se tratar de convênio, foi exigida do conveniente a contrapartida financeira. Os municípios que possuíam OPM tinham prioridade nessas transferências, o que constitui “um benefício seletivo” e corrobora a hipótese de que a SPM induziu fortemente o processo da adoção da política.

Nesse sentido, os Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs) “têm a função de fomentar e coordenar a elaboração de políticas públicas e acompanhar a sua implantação nos respectivos locais onde funcionam e, ainda, ser um polo responsável pela efetividade e defesa dos interesses das mulheres nos níveis estadual/local” (Fórum Nacional de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres, 2014, p. 16).

Sobre esse processo de criação de organismos próprios de políticas para as mulheres, a SPM considera que:

A articulação e a efetividade das políticas públicas para as mulheres somente serão efetivadas se houver a institucionalização, nos estados e nos municípios, de instâncias governamentais (secretarias, coordenadorias ou outras) de políticas para as mulheres capazes de realizar, direta ou indiretamente, essas políticas, visando diminuir as desigualdades de gênero. Os Planos de Políticas para as Mulheres dos estados e dos municípios devem articular-se com o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres no que se refere aos princípios feministas como parâmetro para a formulação de políticas de igualdade de gênero. (Encontro Anual do Fórum Nacional de Organismos de Políticas para as Mulheres – 2013, SPM, p. 15).

Outrossim, a pesquisa realizada por Costa (2015), sobre a difusão dos Organismos de Políticas para Mulheres (OPMs) nos governos municipais, no período de 1998 a 2014, fica indicado que os prefeitos que mais adotaram OPMs nos municípios brasileiros pertenciam aos seguintes partidos: PT (19%), PSB (17%), PMDB (13%) e PSDB (9%). No total, no período indicado, 19 partidos aderiram à política no país. Vejamos alguns resultados dessa pesquisa:

Em relação aos períodos que compreendem 2001 a 2004 e 2005 a 2008, o resultado foi que a proporção de prefeituras do PT com OPM foi maior que a proporção de prefeituras do PT nacionalmente. PSB, PMDB e PSDB não tiveram diferenças significativas entre as duas proporções. Já de 2009 a



2012, a configuração se modifica. Enquanto PT e PSDB não obtiveram diferenças significativas entre as duas proporções, a proporção de prefeituras do PSB com OPM foi maior que a proporção de prefeituras do PSB nacionalmente. Isso se deu com a criação de OPM em 110 municípios pernambucanos, muitos deles governados pelo PSB. O PMDB, no entanto, teve a proporção com OPM menor que a proporção de suas prefeituras nacionalmente. Em 2013 e 2014, mais uma vez, a proporção de prefeituras do PSB com OPM foi maior que a proporção de suas prefeituras em todo o Brasil. Enquanto isso, a proporção de prefeituras do PSDB com OPM foi menor que a proporção de prefeituras do PSDB nacionalmente. Os demais partidos não obtiveram diferença significativa entre proporções. As conclusões são que dos cinco períodos analisados, em três deles, o fato de o prefeito ser do PT influenciou na adoção de OPM. O mesmo ocorreu para prefeitos do PSB, que em três dos cinco períodos citados tiveram sua proporção de municípios com OPM maior que a proporção de prefeituras do partido nacionalmente. Nesse sentido, a variável partidária importou quando observadas essas duas legendas. No entanto, o fato de existirem muitos municípios com OPM geridos por prefeitos do PMDB e PSDB foi resultado das muitas prefeituras que esses dois partidos tinham nacionalmente. Tendo em vista que o fato de o prefeito ser do PT ou PSB importou na adoção de três dos cinco períodos analisados, é possível concluir que a ideologia representou fator importante para explicar a difusão da política. Isso porque os dois partidos se consideram “de esquerda”. (Costa, 2015, p. 14).

Contudo, apesar de serem, os OPMs, importantes elementos de transversalização da política, a efetividade das políticas públicas também se traduz não apenas, no seu processo de elaboração e implantação, mas, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder e de recursos. Também sistematiza o papel das tensões e do conflito social nos processos de decisão e na partição e repartição de custos e benefícios sociais.

### **3.2.2 Os Conselhos de Direitos da Mulher nas instâncias locais**

De acordo com o dados da SPM, em mapeamento realizado em 2014, foram identificados 24 conselhos estaduais e 246 conselhos municipais em funcionamento, totalizando em 270 os conselhos de direitos das mulheres. Refletindo sobre as estruturas que possibilitam a produção de políticas públicas, discutiremos o papel dos conselhos e da sua ocupação por parte dos movimentos sociais. Em se tratando dos Conselhos de Direitos da mulher, temos de considerar:

Nos conselhos municipais, o interesse de ativistas do movimento popular e sindical e de grupos de interesses de usuários em participar e a possibilidade de que haja participação são dependentes das características institucionais da área de política pública em que se localizam. São condicionantes decisivos do modo como os conselhos municipais atuam: as regras legais e as normas

administrativas de cada área de política pública; os padrões históricos de organização político-administrativa e de financiamento, provisão e distribuição de bens e serviços e de relações com gestores públicos com os diversos grupos sociais, cujos interesses estão afetos à área; a existência de descentralização na área e, neste caso, a natureza do processo descentralizador. (Cortês, 2007, p. 138).

A existência de espaços institucionalizados de participação pública, embora seja condição necessária, podem não ensejar garantia suficiente para que as participantes preferenciais decidam, de fato, a condução política de determinada área da administração pública. A priori, devemos destacar que em Manaus, diferentemente de Boa Vista, os movimentos sociais são fortemente ativos em torno do Conselho Municipal de Direitos da Mulher (CMDM).

Nas entrevistas que realizamos, embora tenham sido relatadas diversas dificuldades, a maioria das mulheres reconhece como importante a participação nesse espaço:

É um engano você achar que o Conselho é um lugar de poder para a mulher; na verdade, não é. Eu fiquei uma gestão inteira no Conselho Nacional de Direitos da Mulher, e o que você tem ali é um direcionamento de discutir temas e propor para a SPM, fazer notas técnicas, notas de denúncia. Mesmo assim, aqui no Estado de Roraima, o Conselho precisa se reorganizar, ter orçamento, ter uma representação bem definida entre governo e sociedade civil e movimentos sociais, e não precisa ser um Conselho em que as pessoas vão somente para assinar documentos e atas. Precisamos romper essa dificuldade de diálogo entre o Poder Executivo estadual e municipal, que atualmente é um dissenso completo. (Entrevista realizada com Nelita Frank, do NUMUR, durante pesquisa de campo, em dezembro de 2015).

Sustenta a afirmação acima, Côrtes (2007, p. 137), ao esclarecer que “a existência de conselhos não significa que eles sejam exitosos como promotores de participação”. Além disso, as mulheres podem utilizar, por opção, outros canais de participação. Mesmo que tomem parte das atividades mais específicas no desenho das políticas para as mulheres, como, por exemplo, as conferências, podem não participar de fato na decisão política por parte da administração pública local ou nacional. Isso porque, por um lado, as principais decisões da área podem não ser tomadas nos seus ambientes “naturais” de participação, e, por outro, porque essas mulheres podem ter sua ação no conselho obstaculizada por outros atores que detêm mais poder.

Sobre esses aspectos, a pesquisa de Gutterres et al. (2014, p. 229) revela em relação aos Conselhos, e em especial ao Conselho Nacional de Direitos da Mulher

(CNDM), o qual faz parte da estrutura da SPM desde 2003, um dos pontos levantados por militantes é o da possibilidade efetiva de usar esse espaço para o monitoramento das políticas e para seu posicionamento em relação a elas. “Outra militante reforça a ideia de que os Conselhos não seriam um espaço efetivo de controle social, mas que permitiriam a troca de informações, a socialização”.

É assim que os Conselhos, com o apoio do Estado, passaram a desenvolver também Conferências, que são consideradas espaços mais amplos de participação, onde representantes do poder público e da sociedade discutem e apresentam propostas para o fortalecimento e a adequação de políticas públicas específicas.

Em relação a análise local, é importante fazer algumas considerações. A primeira delas, na cidade de Manaus, é a constatação da amplitude na ação e organização das mulheres via movimentos sociais que acessam este canal participativo. A segunda, em Boa Vista, diz respeito ao próprio funcionamento de Conselhos. Diferentemente de Manaus, não podemos caracterizar como de suficiente alcance o acesso a este espaço por parte das mulheres, o que explica, em parte, a inatividade do Conselho de Direitos da Mulher nesta cidade, desde 2003. Reforça essa afirmação o seguinte relato obtido através de entrevista:

Aqui o Conselho Estadual de Direitos da Mulher só existe no papel, não funciona efetivamente. Fizeram uma reformulação desse conselho e o que aconteceu: eles pegaram entidades que possuíam CNPJ como critério para participar, e nós que estamos fazendo o debate aqui há 18 anos não entramos para o Conselho. E como as organizações que lá estão não têm como prioridade o tema das mulheres, o Conselho nunca vai funcionar porque não é prioridade das pessoas que estão lá, priorizar o debate sobre a questão da mulher. (Entrevista realizada em dezembro de 2015, com Andréia Vasconcelos, do Núcleo de Mulheres de Roraima-NUMUR).

Em Boa Vista (RR), o Conselho de Direitos da Mulher já existiu em âmbito estadual, mas seu funcionamento não se efetivou com regularidade. Criado nos anos 1990, funcionou por pouco tempo. No início dos anos 2000, por pressão dos movimentos sociais, voltou a funcionar por mais algum tempo, novamente encerrando suas atividades após o ano de 2003. Mais recentemente, o Conselho teve sua organização modificada e aguarda tramitação. Sobre suas características de funcionamento, obtivemos maiores informações, durante pesquisa de campo, com

uma participante de movimento social local:

Em 2003 existia um Conselho de Direitos da Mulher que era completamente fechado, o que fazia com que na prática ele não existisse para nós mulheres, como de fato ele hoje não existe, está desativado. Somente existiu pró-forma, porque nunca teve nenhuma ação propositiva de políticas para as mulheres e nem para fiscalizar a inexistência de ações, para cobrar ações políticas por parte do Estado. O Conselho sempre foi inoperante. É um conselho com uma lei “geralzona” que cabe todo mundo ali, mas para as mulheres não tem espaço, para o Fórum de Mulheres não tem espaço, porque determina que tem de ter CNPJ, uma série de coisas. O que eles faziam era colocar um monte de secretarias e jogavam dentro desse Conselho que não tem funcionalidade. No período, para a I Conferência Nacional, em 2003, aqui de Roraima, foram apenas duas mulheres com recursos próprios, e nós enviamos para essa Conferência uma Carta Denúncia e conseguimos chamar a atenção nacionalmente das redes feministas. Denunciamos para o próprio Conselho Nacional da Mulher, mostrando que o governo local não tinha assumido o compromisso com o resultado da Conferência Estadual, nem com a ida da Delegação. Essa carta foi publicada pela ABA (Associação Brasileira de Antropologia). Foi mudando os governos, nós tivemos outras conferências além das mulheres, a Conferência de Direitos Humanos, a I Conferência LGBT e a Conferência de Igualdade Racial, mas tudo acontece no mesmo caminho. O Governo do Estado participa, faz disso um evento, mas não assume o compromisso com os movimentos e sociedade civil. (Entrevista com Nelita Frank, Representante do Movimento de Mulheres de Roraima-NUMUR. Boa Vista, dezembro de 2015).

Um exemplo que nos parece bastante claro dessas relações que continuamente se interpõem no jogo político de construção e definição de políticas para as mulheres; diz respeito às estruturas locais dos Conselhos de Direitos das Mulheres. Vejamos o trecho da fala de uma de nossas entrevistadas:

Quando chegou a época de preparação da III Conferência, o nosso debate foi sobre a questão orçamentária, uma vez que nossa preocupação, naquele momento, era cobrar as ações através de um maior monitoramento do orçamento público, de como fazer propostas no orçamento público, como fazer emendas, como acionar os parlamentares etc. **Um dos entraves foi que na Conferência anterior, a própria primeira-dama havia sido eleita presidente do Conselho da Mulher, e claro que o Conselho mais uma vez não atendeu nossas demandas.** Não foi implementado absolutamente nada. (Entrevista com Nelita Frank, do Movimento de Mulheres em Boa Vista, RR, dezembro de 2015).

Das falas acima, sobre a participação das mulheres nos Conselhos de Direitos da Mulher, percebemos as variações entre o modo de funcionamento dos conselhos conforme a cidade em que se localizam e os tipos de grupos de interesse que o mobilizam. “Mesmo considerando que os conselhos possam favorecer a consolidação de formas mais democráticas de representação de interesses, eles têm

seu funcionamento condicionado pela natureza das instituições e da vida política dos municípios brasileiros” (Cortês, 2007, p. 138).

A análise dos Conselhos de Direitos das Mulheres em Boa Vista e em Manaus revela diferentes aspectos. Aqui, nossa ênfase explicativa está amparada nas dimensões estruturais e institucionais locais, assim como na dinâmica participativa das mulheres envolvidas. Além disso, parte dessa compreensão está relacionada ao papel dos gestores responsáveis pelas políticas para as mulheres e seus respectivos postos de comando. Verificamos que dependendo de suas preferências político-ideológicas, estes podem favorecer ou obstaculizar a participação e os interesses das mulheres, ensejando um compartilhamento de resultados desejáveis ou não, na produção de políticas públicas.

Na cidade de Manaus, sobre o funcionamento do Conselho Municipal de Direitos da Mulher, nos disse, a Presidenta desse conselho:

O Conselho Municipal de Direitos da Mulher de Manaus tem a sua existência dentro da Lei nº 447; ela é uma lei municipal de 11 de novembro de 1998; na época, o Conselho era chamado de Conselho Municipal da Condição Feminina. Ele só passou a ter a denominação de Conselho Municipal dos Direitos da Mulher em 2005, pela Lei Municipal nº 872. E aí muitas pensam que o Conselho está parado, e eu quero defender aqui o nosso Conselho. Nós tivemos, ano passado, um decreto que veio regulamentar e melhorar o seu funcionamento, a sua competência. Esse decreto, eu quero dizer me tirando de qualquer posição, esse decreto ele foi construído pelo Conselho Municipal; eu coloco as conselheiras dos movimentos sociais e as conselheiras governamentais juntamente com o governo. Esse governo municipal, porque nós ainda tínhamos alguns regramentos do Conselho que estavam ultrapassados; algumas questões ainda estavam confusas, inclusive o Fórum Permanente de Mulheres que os movimentos sociais que aqui estão e pertencem, devem saber, o Fórum Permanente de Mulheres está contemplado nesse Decreto do ano passado, o Decreto 2.726, de 28 de fevereiro de 2014. Ou seja, anteriormente ao ano passado, a esse Decreto, não tínhamos a aceitação do Fórum Permanente. Nós sabemos que esse Fórum agrega diversas entidades dos movimentos sociais, e o Fórum permaneceu responsável pelo encaminhamento de suas representantes para o Conselho Municipal. (Maria Gláucia Barbosa Soares, Presidente do CMDM. Áudios da pesquisa de campo em 23 de setembro de 2015, em Manaus/AM).

De acordo com os últimos relatórios de monitoramento apresentados pela Secretaria de Políticas para as Mulheres, no que diz respeito às metas de criação de Conselhos de Direitos da Mulher nas esferas locais, temos o seguinte:

**Tabela 3: Dados SPM – Conselhos de Direitos da Mulher – Municípios**

Meta SPM	Análise Situacional da Meta	Data Referência
<p>Ampliar em 50% a cobertura Municipal dos Conselhos de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres</p> <p>Em 2011, segundo os dados do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), existiam no Brasil, 449 conselhos estaduais e municipais dos direitos da mulher. Em 2012, esse número passou a 487, o que representou um aumento de 9% em relação ao ano anterior.</p>	<p>Levantamento recente do CNDM identificou que já são 565 os conselhos estaduais e municipais em atividade no país, um acréscimo de 16% sobre os dados de 2012. Mantido esse ritmo, até 2015, o CNDM reunirá informações de mais de 700 conselhos estaduais e municipais, superando a meta proposta para o quadriênio 2012-2015.</p> <p>Quantidade alcançada: 565</p>	<p>Levantamento realizado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM – PR) em 15 de março de 2015.</p>

Fonte: Dados da Secretaria de Políticas para as Mulheres. Relatório de Monitoramento 2012-2015. Elaboração própria.

Em pesquisa empreendida por Brandt (2015), as metas divulgadas pela SPM são bastante ambiciosas, se contrastadas com a realidade observada por estudo do IBGE em 2013<sup>70</sup>. No Brasil, apenas 17,5% dos municípios possuíam Conselho Municipal de Direitos da Mulher; Quanto aos Planos Municipais, o dado era ainda mais desencorajador: apenas 4,5% dos municípios brasileiros o tinham elaborado em 2013.

Nesta segunda tabela, contrastamos a mesma informação sobre a criação de Conselhos de Direitos da Mulher nos municípios brasileiros, com os dados do IBGE:

<sup>70</sup> A Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic/IBGE, com foco em gestão municipal, é aplicada a todos os municípios do país desde 1999. Na 11ª edição, tendo 2013 como ano de referência, o questionário contou com perguntas sobre a gestão da política de gênero. Segundo informações levantadas por Brandt (2015), uma das gestoras da SPM/PR entrevistadas afirmou que houve falha na metodologia das perguntas referentes especificamente aos Organismos de Políticas para Mulheres, o que gerou a superestimação destes pela pesquisa do IBGE (por terem sido considerados como unidades administrativas responsáveis pela temática de gênero inclusive o que eram serviços de atendimento vinculados a outras secretarias). De toda forma, para uma caracterização geral das políticas municipais e do cenário institucional, consideramos tais informações de extrema valia.

**Tabela 4: Municípios que possuem Conselho Municipal de Direitos da Mulher**

<i>UF</i>	<i>Número de Municípios</i>	<i>Não</i>	<i>Sim</i>
Acre	22	18	4
Alagoas	102	92	10
Amapá	16	11	5
<b>Amazonas</b>	62	51	11
Bahia	417	348	69
Ceará	184	99	85
Distrito Federal	1		1
Espírito Santo	78	63	15
Goiás	246	218	28
Maranhão	217	168	48
Mato Grosso	141	105	36
Mato Grosso do Sul	79	61	18
Minas Gerais	853	730	123
Pará	144	112	32
Paraíba	223	205	18
Paraná	399	347	52
Pernambuco	185	149	36
Piauí	224	208	16
Rio de Janeiro	92	52	39
Rio Grande do Norte	167	151	16
Rio Grande do Sul	497	392	105
Rondônia	52	44	8
<b>Roraima</b>	15	14	1
Santa Catarina	295	261	34
São Paulo	645	526	119
Sergipe	75	61	14
Tocantins	139	106	33
<b>TOTAL</b>	<b>5570</b>	<b>4592</b>	<b>976</b>

Fonte IBGE, Pesquisa Municipal 2013, Elaboração própria.

Da análise da tabela acima, chamamos atenção para o caso de Roraima, que embora aponte a existência de um Conselho de Direitos das Mulheres (entre 15 municípios), na capital, Boa Vista, tal Conselho encontra-se desativado, conforme revelou nossa pesquisa de campo, assim como as entrevistas com as mulheres integrantes dos movimentos sociais.

Importa destacar que na pesquisa que empreendemos, consideramos como Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMS) – além das secretarias, subsecretarias, coordenações de políticas para as mulheres – os Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Mulher e as Câmaras Técnicas Estaduais de Gestão e Monitoramento do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, por constituírem espaços de planejamento e execução das ações relacionadas às políticas para as mulheres, conforme estabelece o próprio PNPM.

Defendemos que, ao participar dos espaços oferecidos pelos Estados para pautar e discutir questões que afetam suas vidas, as mulheres organizadas nos movimentos visualizam a oportunidade de avançar na institucionalização de suas

demandas. Sobre este aspecto, temos a fala de Andréa Freitas, que participa de movimento social em Boa Vista (RR):

Eu faço parte do Fórum de Enfrentamento da Violência contra a Mulher e da Câmara Técnica, dos dois. Enquanto movimento social eu estou nesse espaço para cobrar: cadê o orçamento? Foi aplicado? E na ausência do Conselho de Direitos da Mulher, ocupamos este espaço de controle com muitas dificuldades, porque aqui no Estado aqui, as pessoas sempre acham que as informações pertencem às pessoas, essa confusão do público com o privado aqui é muito presente. (Entrevista realizada durante a pesquisa de campo em Boa Vista, RR, em novembro de 2016).

Insistimos em explicitar o papel dos Conselhos nos Estados, uma vez que “a maior parte dos conselhos tem atribuições relativas a planejamento e fiscalização da aplicação de recursos financeiros transferidos da esfera federal ou estadual e relacionados ao monitoramento e implementação de políticas” (Cortês, 2007, p. 127).

Por fim, podemos indicar que a capacidade organizativa das mulheres dentro dos Conselhos varia de acordo com a sua localização e com as características demográficas e políticas de cada região. Contudo, embora a importância de utilização deste espaço não seja uma unanimidade nas falas das mulheres entrevistadas, consideramos que tais espaços possibilitam uma forte contribuição na proposição e monitoramento de políticas para as mulheres.

Não obstante, existe o esforço da própria SPM em induzir criação destes espaços, assim como em vincular a realização das conferências de políticas para as mulheres à estrutura dos conselhos de direitos da mulher. Embora não possamos afirmar categoricamente, podemos considerar que o caso de Boa Vista à diferença de Manaus, enfrenta maiores dificuldades de produção de políticas para as mulheres e, por conseguinte, de articulação do PNPM, por não ter acesso neste importante espaço de discussão e monitoramento de políticas para as mulheres.

### **3.3 Para além da Amazônia: os desafios das políticas públicas para as mulheres**

Sobre o caráter transversal da política, sobretudo quando pensarmos nas estruturas locais de políticas para as mulheres e a sua consequente efetividade, consideramos que este não é um problema apenas da região Norte, especificamente nas capitais de Boa Vista e Manaus, objeto de nossa investigação.



Com vistas a uma inferência possível sobre este aspecto largamente reafirmado ao longo de três versões e mais de uma década de existência do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, utilizamos o estudo Brandt (2015), que trata da articulação federativa das políticas para as mulheres. A autora analisa a relação da SPM com as esferas locais (Estado e Município) para estabelecer os organismos de políticas para as mulheres, em alguns municípios do interior de São Paulo. Para compreender essa divisão de responsabilidades na prática, a autora realizou entrevistas com gestoras federais e municipais, responsáveis pela condução do PNPM. Uma das questões levantadas em sua pesquisa diz respeito aos condicionantes locais na efetividade das políticas públicas para as mulheres:

Em município de médio porte do Estado de São Paulo, a entrevistada relata que, em mais de duas décadas de atuação de feministas para constituir a área dentro do Executivo municipal, em um período de “refluxo” gerado pela troca do partido no poder, a área só conseguiu se manter devido ao financiamento recebido da SPM via convênio. Em cenários de carência orçamentária e de disputa de prioridades, as chamadas “políticas setoriais” são as primeiras a sofrer redução de recursos. (Brandt, 2015, p. 12).

Da nossa perspectiva analítica, nas duas capitais investigadas, quando as mulheres dos movimentos sociais reforçam a necessidade de criação, além de OPMs específicos, dos planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres, fazem-no a partir da sua própria experiência com a gestão local, por vezes conflituosa.

De acordo com a SPM, um dos principais instrumentos e estratégias das políticas para as mulheres consiste na elaboração de planos municipais e estaduais. O plano é fundamental para firmar e assegurar os compromissos entre os diferentes órgãos de governo e junto à sociedade. A coordenação e elaboração deve estar a cargo da Secretaria de Políticas para as Mulheres, a qual, no processo de planejamento deverá avaliar a realidade local, as demandas e necessidades das mulheres, definir objetivos e metas e estabelecer prioridades.

O PNPM, figura assim, uma estratégia política de orientação para a construção de planos municipais e estaduais, “o que, do ponto de vista das gestoras, almejava maior eficácia e autonomia a esses níveis” (Gutterres et al., 2014, p. 227).

Sobre esse aspecto, o Plano Plurianual (PPA 2012-2015) publicado pela SPM, no que concerne à criação dos Planos locais de políticas para as mulheres, mostra o seguinte:

**Tabela 5 – Plano de Políticas para as Mulheres nos Estados**

Meta SPM	Análise Situacional da Meta	Data Referência
<p>Ampliar para 27 o número de Estados com um Plano de Políticas para as Mulheres.</p> <p>Através de articulação política e com o auxílio da publicação do “Guia de implementação dos Planos Estaduais e Municipais de Políticas para as Mulheres”, objetiva-se chegar aos 27 Estados até 2015.</p>	<p>Atualmente há 11 Estados com Plano Estadual de Políticas para as Mulheres:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Amapá</li> <li>2. Amazonas</li> <li>3. Bahia</li> <li>4. Minas Gerais</li> <li>5. Pará</li> <li>6. Paraíba</li> <li>7. Pernambuco</li> <li>8. Rio de Janeiro</li> <li>9. Rio Grande do Norte</li> <li>10. Rio Grande do Sul</li> </ol> <p>Estão em elaboração:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Distrito Federal</li> <li>2. Maranhão</li> <li>3. Mato Grosso do Sul</li> <li>4. São Paulo</li> </ol>	<p>Levantamento realizado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM – PR) em 13 de novembro de 2012.</p>

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Secretaria de Políticas para as Mulheres. Relatório de Monitoramento do Plano Plurianual 2012-2015.

Do quadro acima, como podemos observar, a meta estabelecida pela SPM para a criação de Planos Estaduais de Políticas para as Mulheres foi projetada para o ano de 2015. O levantamento, realizado em 2012, identificou que dos 27 Estados brasileiros, apenas 14 possuíam um Plano Estadual. Ou seja, possuíam uma ação indicativa de formalização, adesão e, talvez até, maior incidência de políticas para as mulheres por parte de gestão local, conforme o que estabelece a SPM em suas orientações gerais, sobretudo aquelas elencadas no PNPM.

Nota-se também, ao observarmos a tabela, a adesão por parte do Estado do Amazonas na formulação do seu plano estadual ao passo que Roraima, desde de 2004, e na realização da sua última conferência local, em 2015, faz cobranças aos governos locais sobre a criação de um plano. No caso de Roraima, as mulheres estão engajadas desde a 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2003, da qual resultou a criação do I PNPM, num processo de organização e cobrança que não se resume apenas ao período de criação da SPM ou do próprio PNPM. Nessa região, estamos tratando de mulheres que estão buscando a afirmação de seus direitos há mais de duas décadas.

A região Amazônica preserva uma forte característica de manutenção de poder, por parte de algumas famílias, na política local. Para exemplificar o problema, tomemos o caso de uma das capitais objeto de nossa pesquisa.

A partir da perspectiva federativa, é através da Constituição de 1988 que se cria o Estado de Roraima<sup>71</sup>. Posteriormente, no início dos anos 1990, ocorre sua primeira eleição direta. A partir de então, nas últimas três décadas, são as mesmas famílias (ou indicações destas) que se alternam no poder local, reforçando uma característica que não deve ser desconsiderada: o poder político de determinados grupos que controlam a política local faz parte da história política de nosso país.

Dos relatos das mulheres que participam dos movimentos sociais, na sua relação de demanda e negociação com a gestão local, o que se expressa, quase que frequentemente, é uma postura em relegar a pauta das mulheres por meio de diferentes práticas e estratégias.

Com relação às secretarias específicas de políticas para as mulheres – estrutura apontada pela SPM como a mais eficaz na produção de políticas para as mulheres – não existem em nenhuma das capitais. O que a nossa pesquisa revelou foi a criação de OPMs, na forma de coordenação ou subsecretaria, às estruturas de outras secretarias, ligadas às áreas de Direitos Humanos, Justiça, Trabalho e Bem-Estar Social.

A correlação de forças no desenvolvimento de uma política nacional depende do apoio e da adesão por parte do poder político local. Para essa questão, a SPM sugere que, além do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), sejam criados os Planos Estaduais e Municipais de políticas para as mulheres.

Nas falas das mulheres dos movimentos, a criação de um plano local é considerada importante, além de ser revestida de significações. Além disso, é um mecanismo de controle de que essas mulheres dispõem no desenho, planejamento e destinação orçamentária, o que possibilitaria responsabilizar, mais efetivamente, o próprio Executivo local. No caso de Boa Vista, as mulheres revelam que:

Na abertura, a governadora falou do compromisso que era criar a Secretaria Estadual de Políticas para as Mulheres e o Plano Estadual, mas não se

---

<sup>71</sup> Com a criação dos novos Estados, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a instalação dos Estados de Roraima juntamente com o Amapá se daria em 1990, com a eleição de seus dirigentes. É justamente na década de 1980 que a polarização política no Estado de Roraima se estabelece em torno de dois nomes: Ottomar de Souza Pinto e Romero Jucá, ambos oriundos de indicações políticas durante o período da ditadura. O primeiro é brigadeiro da Aeronáutica, pertencente à ARENA e nomeado governador em 1983, por João Figueiredo. Romero Jucá foi nomeado pelo então presidente José Sarney para governador do recém-criado estado de Roraima. Em 1990, tentou manter a vaga por meio do voto popular, mas perdeu a eleição. Jucá jamais voltaria a assumir os principais cargos do Poder Executivo; ganhou espaço no Poder Legislativo e se tornou um forte articulador no Congresso Nacional.

constrói nada, fica só no plano do discurso. Aí você tem uma Coordenadoria que é muito nova ainda, foi criada em 2015, mas você não tem espaço físico. Essa Coordenação está hoje vinculada à Setrabes que, historicamente, aqui no Estado, é a Secretaria que faz os programas populistas, de distribuição de cadeiras de rodas, cursos para donas de casa, cursos de corte e costura. E aí, você não tem equipe na Coordenadoria, é uma Coordenadoria para cuidar do Estado inteiro. Precisa ter um Plano ativo, com todos os eixos e ações com metas prioritárias, prazos de execução, orçamento próprio. E aí, não adianta fazer crítica ao Governo Federal; eu acho que tem de fazer crítica ao formato da Conferência, mas se for pensar a política macro, eu acho que não cabe uma crítica ao Governo Federal, não. Porque o Governo Federal teve orçamento em vários lugares para a implementação do Plano, fez o PNPM, revisou o PNPM, atualizou o PNPM, continua realizando as Conferências para avaliar a política. [...] E aí, é desolador porque, embora tenha havido avanços com o PNPM, no local a coisa não acontece. Então, qual é a perspectiva de se ter um Plano Nacional bem construído e bem discutido, com um processo muito amplo, se na ponta isso não chega para as mulheres? Ou, se chegar, chega de uma forma muito débil, frágil, e tem um risco muito grande disso tudo ir por água abaixo. (Entrevista com Nelita Frank, representante do Movimento de Mulheres de Roraima-NUMUR. Boa Vista, dezembro de 2015).

Numa aproximação comparativa, sobre esse mesmo aspecto e para além da região Amazônica, o estudo de Brandt (2015) revela que no Estado de São Paulo apenas 15 municípios tinham, até o ano de 2013, uma secretaria responsável exclusivamente pelas políticas para as mulheres; outros seis reuniam a pauta, muito provavelmente, com outras agendas identitárias ou políticas chamadas transversais, em uma única secretaria. “O que se verificou na prática é que em alguns estados os OPMs foram criados muito fragilmente, ou as Câmaras Técnicas instituídas apenas no papel. A priorização, planejamento e execução esperadas dos governos estaduais foram frustradas em vários casos” (Brandt, 2015, p. 25).

A efetiva implementação do PNPM funciona não apenas como trabalho de indução executado pela SPM, mas, sobretudo, no contexto político e institucional dos níveis locais de governo, encontra sua explicação em partes na cooperação federativa. “Os procedimentos e exigências burocráticas que recaem sobre os municípios para a efetivação do repasse de recursos e, mais ainda, para a sua gestão permanente, são considerados grandes dificultadores da cooperação” (Brandt, 2015, p. 26). De acordo com a mesma autora, os níveis de institucionalização da política também estão relacionados ao baixo interesse de articulação por parte das administrações locais.

Tanto a pactuação federativa pela adesão a acordos de cooperação quanto as transferências voluntárias por meio de convênio que concretizam a cooperação não permitem a consolidação das ações no longo prazo por

estarem vulneráveis à decisão “dos governos de plantão”, sem que haja mecanismos efetivos de responsabilização. Também por sua temporalidade, não permitem permanência no longo prazo. Além disso, o insucesso da estratégia inicial e de seus instrumentos significou a perda do papel de planejamento e a redução das desigualdades regionais por parte da União e dos Estados. (Brandt, 2015, p. 28).

Muito embora não tenhamos empreendido a análise sistemática dos convênios firmados por parte da SPM com vistas a fortalecer, no âmbito local, a institucionalização de Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs) – como ferramenta própria de propulsão ao PNPM nos Estados e Municípios –, consideramos que importantes informações puderam ser obtidas a partir de nossa pesquisa de campo e dos dados oficiais divulgados pela própria Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres.

Trazer para a nossa discussão os desafios na execução de políticas para as mulheres advindos de uma outra região do país, possibilita a criação de inferências para mostrar que tais desafios não pertencem a uma única região. Ou seja, os desafios da transversalização das políticas públicas, neste caso destinadas às mulheres, não é uma característica particular da região Amazônica.

Tanto em Boa Vista quanto em Manaus, foi possível identificar uma alteração na estrutura dos Organismos de Políticas para as Mulheres, rebaixando-os no seu grau de importância, modificando o seu estatuto – de secretarias para subsecretarias –, e até mesmo desativando tais organismos, com a promessa de criação futura de um órgão independente e exclusivo de promoção de políticas para as mulheres.

Assim, na esfera local, a simples existência de tais organismos não é garantia de que as políticas através do PNPM estão sendo efetivadas. O grau de conflituosidade entre Estado e movimentos sociais é revelador quando a pesquisa indica a presença de diversos obstáculos: desde a configuração político-partidária estadual e municipal (o exemplo dos conflitos na ocasião da realização das conferências), passando pela questão do orçamento sempre insuficiente (apontado reiteradas vezes em nossas entrevistas por parte dos gestores locais), até a ausência de um maior poder de participação e decisão das mulheres na esfera local (conselhos de direitos da mulher inativos; cerceamento da participação das mulheres nas mesas de abertura das conferências), ou seja, a construção de não-espacos, também conta como um impedimento da transversalidade política.

Ao se direcionar o foco das políticas públicas para as mulheres, do Governo Federal para os governos estaduais, nota-se certa fragilidade desses organismos, já que sua existência está atrelada à “vontade política” dos gestores para incluir as mulheres nas devidas instâncias decisórias e reconhecer que elas têm um papel fundamental na produção de suas próprias políticas nos estados e municípios. O encapsulamento da política, ou seja, a sua dificuldade de concretização deve também ser considerada do ponto de vista da proteção de orçamento por parte dos gestores locais; de uma visão conservadora quanto à pauta das mulheres, entre outras possibilidades.

Por fim, com mais de uma década de existência, a Secretaria de Políticas para as Mulheres exerceu um papel fundamental na proposta de criação de políticas públicas para as mulheres. Conforme afirmamos, a experimentação histórica na produção de políticas públicas se fez sentir em muitas regiões do país, sobretudo com a mobilização das mulheres que passaram a ocupar importantes espaços de discussão e decisão.

Um processo vigoroso de produção de políticas públicas e de participação social iniciado nos anos 2000, é interrompido. Ainda no ano de 2015, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), principal indutora do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres perde sua autonomia. A instabilidade política de incindir em políticas públicas para as mulheres agora se revela não mais a partir de uma perspectiva tão somente local de governo; ela agora atinge a estrutura nacional.

A redução das políticas para as mulheres já não pode mais ser considerada um reflexo tão só das esferas locais de governo. Em nível nacional, se os avanços por parte da SPM foram consideráveis na última década e fizeram expandir o reconhecimento das mulheres a partir da proposição de políticas públicas – com a criação de um plano nacional –, que devia ser aplicado ou executado em 2016, sofre os cortes de recursos e redução da máquina estatal da SPM, que perdeu o status de Ministério, sendo realocada em outro Ministério. Com tantas mudanças operadas a partir de então no governo federal, a sua permanência poderá ser questionada; tampouco a continuidade de suas políticas e de seus programas está garantida.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em nossa pesquisa, demonstramos como as políticas públicas para as mulheres, no Brasil, se pronunciavam de maneira mais vigorosa a partir dos anos 2000. O papel desempenhado pelos movimentos feministas e de mulheres nos anos 1980 e 1990 conduzem as políticas públicas para as mulheres a um novo patamar de institucionalização. A criação de uma Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2003, e a formulação de um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2004, são elementos contundentes de uma nova experimentação na produção de políticas públicas para as mulheres em todo o país.

Essa nova arquitetura institucional de produção de políticas para as mulheres possibilita novos experimentos democráticos, na medida em que se tornam mais abrangentes e inclusivas. A criação de uma política nacional para as mulheres nasce desse processo de discussão envolvendo as mulheres dos movimentos sociais e sociedade civil como um todo. É assim que tornam seus interesses mais efetivamente representados nas instituições políticas formais. Exemplo disso são as conferências de políticas públicas as quais demarcaram um significativo número de realizações, nas mais diversas áreas, a partir dos anos 2000.

Isso nos leva a considerar que tais espaços contribuíram para desfazer não apenas a naturalização do papel da mulher na esfera privada, foram também importantes na medida em que, rompendo com persistências históricas, colocam a mulher no espaço público, na arena política até então predominantemente masculina, inclusive subvertendo a lógica de decisão, antes nas mãos de decisores, na sua maioria homens, e agora, com mecanismos legítimos, mobilizada, desenhada, discutida e encaminhada por mulheres e para as mulheres. Tais ações representam lutas por reconhecimento, em um sentido mais amplo. Esses espaços e a constituição de políticas para as mulheres buscam, então, remediar formas de não reconhecimento no âmbito das políticas públicas e restituí-las com novos padrões e ações de valoração.

Destarte, com a criação de três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPMs) entre 2004 e 2015, e a realização de quatro conferências nacionais no período de 2003 a 2016, é possível assumir que o Estado, também mobilizado

pelos movimentos sociais, passa a participar mais efetivamente na desconstrução das desigualdades de gênero enraizadas na sociedade brasileira.

Por se tratar de uma política nacional para as mulheres, neste trabalho, apresentamos uma análise do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres no âmbito local de governo, em duas capitais da região Amazônica. Nesse processo, buscamos compreender alguns avanços e limitações da política, levando em consideração alguns fatores, tais como: identificação da organização dos movimentos sociais locais de feministas e mulheres e a sua consequente diversidade étnica e racial, característica própria da região analisada; a cultura política e organizacional no que se refere às governanças locais (Estado e Município) quando se trata da aplicabilidade de políticas para as mulheres, especialmente daquelas desenvolvidas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM).

De modo particular, a pesquisa revelou, como principal entrave para a realização da política nacional, a adesão por parte das esferas locais de governo na incidência de políticas públicas para as mulheres. Isso se expressa quando se convoca a perspectiva de transversalidade do PNPM e da criação de Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs). Embora a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres seja a principal indutora da política pública, a perspectiva da corresponsabilidade não pode ser considerada menos importante.

Nas duas capitais analisadas, Manaus (AM) e Boa Vista (RR), identificou-se que além do papel desenvolvido pela SPM, os movimentos sociais locais desenvolvem um papel determinante pela efetividade dos espaços, dos recursos, enfim, do comprometimento das governanças locais na efetividade destas políticas. As conferências de políticas para as mulheres que ocorrem nos estados e municípios como etapas preparatórias para a conferência nacional, demonstraram ser um espaço importante de cobrança, negociação e decisão.

Em Manaus, à diferença de Boa Vista, foi possível constatar um claro contraste na execução das políticas públicas para as mulheres. Tal contraste vai desde a organização política das mulheres nos seus respectivos movimentos sociais – uma vez que a consequente organização e pressão pode resultar numa maior incidência de políticas para as mulheres (as conferências locais foram capazes de revelar isso) – até chegar a criação de organismos de políticas para as mulheres



(sejam eles secretarias, sub-secretarias, coordenações, gerências ou conselhos municipais), espaços onde são construídas as ações, inclusive com a participação das mulheres, de políticas públicas, com destaque para a formulação de planos de políticas para as mulheres (municipais e estaduais) passo importante para tornar os governos locais mais responsivos às políticas elencadas no próprio PNPM, observando as especificidades das realidades locais.

Portanto, nossa pesquisa revelou que a cidade de Manaus possui uma ampla rede de movimentos sociais de mulheres e feministas, os quais se demonstraram bastante mobilizados em torno dos conselhos de direitos da mulher e das conferências de políticas para as mulheres, garantindo, em grande medida, a efetividade do PNPM. Por outro lado, em Boa Vista, tal mobilização por parte dos movimentos sociais é mais frágil, quando comparada à Manaus, não existindo consequentemente uma forte mobilização via conselho – que por sinal está inativo nesta capital – assim como nas conferências, as quais, conforme nossa pesquisa também revelou, funcionam de modo frágil e figurativo, não redundando em ações mais efetivas na produção de políticas para as mulheres.

Tais aspectos, revelam também interesses políticos que se sobrepõem quando se trata das políticas para as mulheres na esfera local de governo. Alguns exemplos são demarcadores dessa problemática. Por exemplo: surge o anúncio de que a Ministra da SPM virá pessoalmente ao Estado e fará a entrega de unidades móveis, além do anúncio de criação da casa da mulher brasileira. Na recepção da Ministra em Boa Vista (RR), em solenidade especial, o então governador anuncia a publicação, em diário oficial, de uma inédita Secretaria de Políticas para as Mulheres. Um mês depois, a criação é revogada. Outro exemplo: em Manaus, às vésperas da realização da conferência, extingue-se uma subsecretaria e anuncia-se a criação de um novo organismo de políticas para as mulheres, que garantirá maiores recursos orçamentários e convênios junto à SPM. Passado dois anos, troca-se a gestão, e a promessa não é concretizada.

Além desses exemplos, há também que se mencionar as dificuldades que as mulheres enfrentam ao reivindicar suas políticas aos governos locais, que em algumas regiões, como é o caso da Amazônica, caracterizam-se pelo forte enraizamento das elites locais no poder, assim como pela presença de um forte conservadorismo no legislativo e executivo local.

O caso de Boa Vista é ainda mais revelador quando constatamos que trata-se da única capital brasileira que possui, no executivo municipal e estadual, uma mulher prefeita e uma mulher governadora. Mesmo que já se tenha criado uma cultura – fortemente induzida a partir dos anos 2000 – de produção de políticas públicas para as mulheres no âmbito da gestão pública, o tema ainda encontra barreiras, se pensarmos que muitas ações não são tidas como prioritárias, ou mesmo quando são formalmente ditas primárias, não são realizadas. As conferências, em Manaus, puderam revelar importantes elementos de disputa político-partidária entre as gestoras locais, responsáveis pela condução das políticas para as mulheres e as participantes dos movimentos sociais, organizadas em partidos políticos.

O que vemos, portanto, é que apesar da histórica luta dos movimentos de mulheres por reconhecimento e inclusão política, fundamental para as mudanças promovidas pelo Estado no que diz respeito à abordagem da temática de gênero e na incidência de políticas públicas, tal avanço não ocorre senão, acompanhado de impasses.

Há limites na atuação da SPM que se tornam ainda mais claros quando voltamos nosso olhar para a realidade local. É evidente também que a capacidade analítica de nossa pesquisa possui limitações, contudo, acreditamos que ainda assim ela é capaz de revelar importantes especificidades no que concerne ao desenho e encaminhamento de políticas para as mulheres na Amazônia.

Fundamentalmente, consideramos que a falta de interesse por parte de alguns governos em priorizar as mulheres e os seus direitos, a burocracia e o engessamento conservador persistem e se chocam com novas formas de pensar a formulação e execução de políticas, assim também quando se trata do próprio conceito de transversalização, adotado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres.

Reforça essa compreensão a realização da 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (4ª CNPM), em maio de 2016, em Brasília, já num claro espectro de instabilidade política e governamental, exigindo a manutenção das políticas para as mulheres. O destaque dessa conferência foi a aprovação de criação de um fundo para garantir o Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres, nos moldes do SUS, que defina atribuições da União, dos Estados e Municípios em relação aos direitos das mulheres.

Tal proposta foi uma das principais reivindicações das mulheres nas etapas municipais e estaduais de realização das conferências, sobretudo em Manaus, sendo a criação de um sistema nacional de políticas para as mulheres, o principal encaminhamento a ser levado para a etapa nacional. Em Boa Vista, as mulheres dos movimentos sociais, também apontaram para a criação do sistema nacional como uma possibilidade mais autônoma e de maior incidência de políticas para as mulheres na esfera local.

Desde de 2003, o país trilhou um importante caminho de experimentação histórica promovendo a participação de mulheres na produção de suas políticas públicas. Com esse histórico de avanços e desafios, é possível constatar a importância da atuação dos movimentos de mulheres para a conquista e efetivação de direitos. Também foi possível, desde então, a ampliação do papel dos governos locais na formulação de políticas públicas.

Por outro lado, devemos considerar que, desde 2015, ano de realização de nossa pesquisa de campo, inicia-se uma forte ofensiva política que dá fim ao período de governo federal do Partido dos Trabalhadores (PT) que teve início em 2003. A primeira mulher presidenta sofre um golpe institucional, e o país passa a ser governado por Michel Temer, que assumiu a Presidência da República interinamente em 12 de maio de 2016 devido ao processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, e como presidente titular no dia 31 de agosto de 2016. Desde então, a Secretaria de Políticas para as Mulheres sofreu vários impactos, desde a perda de seu estatuto de ministério, perda de autonomia e orçamento, indicação de uma titular que não possui qualquer relação com a pauta das mulheres dos movimentos feministas e de mulheres, realocação em outros Ministérios, etc.

Nesse contexto, na ocasião de realização da 4ª CNPM, realizada no período de 10 a 13 de maio de 2016 em Brasília, já exonerada da condição de Secretária Especial de Políticas para as Mulheres, Eleonora Menicucci compareceu ao encerramento do processo conferencial que ela conduziu desde o seu início em 30 de março de 2015, quando foi Ministra da SPM e Presidenta do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Ela reforçou a importância de as mulheres seguirem cobrando e defendendo todas as conquistas dos últimos anos. “A Conferência mostrou que temos uma capacidade de lutar e garantir políticas públicas de gênero. Agora

sabemos que podemos eleger mulheres vereadoras, deputadas, governadoras e presidentas, porque nós somos guerreiras e podemos” (4ª CNPM, Brasília, 2016).

A produção de dados empíricos de nossa pesquisa, realizada ao longo do ano de 2015, está estreitamente ligada ao início do processo de afastamento da Presidente Dilma Rousseff do Partido dos Trabalhadores (PT) do Governo Federal. Ao longo dos capítulos, à medida em que avançamos mostrando os resultados da pesquisa, a análise da política local torna-se reveladora do modo como o golpe parlamentar que estava em curso já causava impacto na produção das conferências de políticas para as mulheres. Em cada uma das falas registradas, seja das mulheres dos movimentos sociais, seja na fala das gestoras responsáveis pelas políticas para as mulheres nos Estados e Municípios, fica nítida a preocupação com o futuro daquilo que se produziu até então, com traços de experimentação histórica, das políticas públicas para as mulheres brasileiras.

Portanto, consideramos que cenário político de retrocessos, extinção da SPM, cortes orçamentários para as políticas sociais, que se iniciara ainda em 2015 e que se propaga até aqui, tende a impactar diretamente na produção de políticas para as mulheres e nos avanços alcançados, sobretudo nas esferas locais de governos. A política para mulheres, por sua vez, ainda não consiste em uma política de Estado e, por isso, os avanços e as resoluções produzidas dependem de um conjunto de variáveis para se tornarem decisões governamentais.

Dessa forma, cabe à sociedade civil, aos movimentos sociais, exercer o importante papel, de promover mudanças sociais dentro da própria sociedade, sensibilizando a população da legitimidade de sua luta e de suas demandas, desafiando os códigos sociais. Podemos afirmar, portanto, que apesar de existir uma agenda de políticas públicas que em vários sentidos reflete a luta das mulheres por reconhecimento, ainda há muito o que ser feito dentro e fora do Estado para que este consiga enfim incorporar e executar, de maneira contínua, ações que valorizem as mulheres e reconheçam os papéis subordinados que ainda ocupam na sociedade brasileira.

## BIBLIOGRAFIA

ABERS, Rebecca e VON BÜLOW, Marisa. Movimentos Sociais na Teoria e na Prática: Como Estudar o Ativismo através da Fronteira entre Estado e Sociedade? **Sociologias**, vol. 3, nº 28, pp. 52-84, 2011.

\_\_\_\_\_. Repertórios de interação entre estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era lula. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, p. 325-357, 2014.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, H.; Trajetória Recente da Cooperação e Coordenação no Federalismo Brasileiro: Avanços e Desafios. In: CARDOSO JR. José. C.; BERCOVICI, Gilberto. (Org.). **República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. 1a ed. Brasília: IPEA, 2013.

AGUIÃO, Silvia. **“Fazer-se no Estado”**: uma etnografia sobre o processo de constituição dos ‘LGBT’ como sujeitos de direitos no Brasil contemporâneo. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2014.

ALVAREZ, Sonia. A globalização dos feminismos latino-americanos: tendências dos anos 90 e desafios para o novo milênio. In: ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR (orgs). **Cultura e política dos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte, Ed.UFMG, 2000.

\_\_\_\_\_. **Falas do Estado ou o estado das falas sobre as mulheres nas administrações democrático-populares**, In: Tatau Godinho e Maria Lúcia da Silveira (orgs.). Cadernos da Coordenadoria Especial da Mulher, nº. 8, p. 103-110, 2004.

\_\_\_\_\_. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. **Cadernos Pagu: Dossiê o gênero da política, feminismos estado e eleições**. Campinas, v. 43, p. 13-56, 2014.

ALBUQUERQUE, F. Roraima é o Estado com mais violência doméstica contra a mulher, aponta ONG. Agência Brasil. São Paulo, 21/06/2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

ARAÚJO, André Vidal. **Introdução à sociologia da Amazônia**. Manaus: Editora Valer, 2003.

ARAÚJO, Tania Bacelar. **Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula**. In: Emir Sader (org.) São Paulo: Boitemp, 2013.

ARAÚJO, Clara. Feminismo e poder político, uma década depois. In: BIROLI, Flávia. MIGUEL, Luís Felipe (Orgs). **Teoria política e feminismo: abordagens brasileiras**. Vinhedo, Editora Horizonte, 2012.

ARAÚJO, A. M. C; PRÁ, J. Introdução. **Cardenos Pagu: Dossiê o gênero da política, feminismos, estado e eleições**. Campinas, v. 43, p. 7-12, 2014.

AVELAR, Lúcia. Mulher e política em perspectiva. In: Gustavo Venturi e Tatau Godinho (orgs.). **Mulheres brasileiras e gênero no espaço público e privado: uma década de mudanças na opinião pública**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2013.

AVRITZER, L. **Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1).

BANDEIRA, Lourdes. A transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas. **Relatório Final de Projeto: GOVERNABILIDAD DEMOCRATICA DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**. Brasília: Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL); Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), 2004.

\_\_\_\_\_. **Fortalecimento da secretaria de políticas para as mulheres: avançar na transversalidade da perspectiva de gênero**. Brasília: CEPAL/SPM, 2005.

\_\_\_\_\_. A transversalidade de gênero nas políticas públicas. *Revista do Ceam*, v. 2, n. 1, jan./jun. 2013. p. 35-46.

\_\_\_\_\_. Violência de gênero: a construção de um campo teórico de investigação. **Revista Sociedade e Estado**. v. 29, p. 449-469, 2014.

BARCELOS, Márcio. et al. Redes, campos, coalizões e comunidades: conectando movimentos sociais e políticas públicas. **BIB**, São Paulo, n. 82, p. 13-40, 2017.

BARSTED, Leila de Andrade Linhares. Legalização e descriminalização do aborto no Brasil: 10 anos de luta feminista. Florianópolis, **Estudos Feministas**, p. 104-130, 1992.

\_\_\_\_\_. Leila de A. L. Em busca do tempo perdido: mulher e políticas públicas no Brasil

1983-1993. **Revista Estudos feministas**, ano 02, p. 38-54, 1994.

BRANDT, Maria Elisa Almeida. **A articulação federativa no âmbito das políticas para as mulheres: percurso, obstáculo e avanço recente**. VIII Congresso de Gestão Pública (CONSAD), painel 30/92. Brasília, 2015.

BECKER, Bertha. K. **Geopolítica da Amazônia**. Estudos Avançados 19 (53). São Paulo, Edusp, 2005.

\_\_\_\_\_. Berta. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BELLONI, Isaura. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2007.

BERENI, Laure. Et al. **Introduction aux études sur le genre**. Paris: De boeck supérieur, 2016.

BEZERRA, Carla de Paiva. Movimento feminista brasileiro: repertório e estratégia de ação. **Revista Feminismos**, v. 2, p. 47-55, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Do poder popular ao modo petista de governar: mudanças no significado da participação para o partido dos trabalhadores**. 2014. 120 f. Trabalho de conclusão de curso (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014b.

BOHN, Simone. Feminismo estatal sob a Presidência Lula: o caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.4, p.81-106, jul.- dez. 2010.

BOITO, Armando. O legado dos governos do PT. In: MARINGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano (Orgs.). **Cinco Mil Dias: o Brasil na era do Lulismo**. São Paulo: Boitempo, 2017.

BOURDIEU, Pierre. Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: UNESP, 2004.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. **Mapa da Violência 2015: Homicídio de mulheres no Brasil**. Disponível em:

<<http://www.mapadaviolencia.org.br>> Acesso em: 20 fev. 2016.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). Disponível em: <<http://www.spm.gov.br>>. Acesso em: 13 maio 2013.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). **Relatórios das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres**. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes-2013>>. Acesso em: 15 set. 2013.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM)**, 2013-2015, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes-2013>>. Acesso em: 15 set. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Relatório Anual Socioeconômico da Mulher**. 1ª Impressão. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, março de 2015.

BRASIL. (2004), Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). **Relatórios das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres**. Disponível em <<http://www.spm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes-2013>>. Acesso em: 15 de set. de 2013.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Relatório Anual Socioeconômico da Mulher**. 1ª Impressão. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, março de 2015. 181p. Disponível em: <[http://www.spm.gov.br/central-deconteudos/publicacoes/publicacoes/2015/livro-raseam\\_completo.pdf](http://www.spm.gov.br/central-deconteudos/publicacoes/publicacoes/2015/livro-raseam_completo.pdf)> Acesso em: 15 de set. de 2013.

CARLOS, Euzeneia. Cooperação e conflito na relação movimentos sociais e estado. **Política & Sociedade**, v. 16, n. 35, p.321-350, 2017.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos**. Tese de Doutorado (Ciência Política), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP), 2012.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1990.



CASTRO, Edna (Org.). Dossiê Amazônia. **Revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA**. Salvador, 2012.

CORTÊS, Soraya Vargas. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: HOCHMAN, G. et al. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

COSTA, Heloísa. **As mulheres e o poder na Amazônia**. Manaus: EDUA, 2005.

COSTA, Valeriano. Políticas Públicas no Brasil: um agenda de pesquisas. **Revista Ideias**, Campinas, v. 6, p. 135-166, 2015.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO E. (org.) **Anos 90: Política e sociedade no Brasil**. São Paulo, Brasiliense, 1994, pp. 103-118.

\_\_\_\_\_. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, n. 5, p. 139-164, out. 2004.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT, Michèle. O delineamento de pesquisa qualitativa. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2014.

DIETRICH, Pascale. Articular as abordagens quantitativa e qualitativa. In: **A pesquisa sociológica**. PAUGAM, S (org). Petrópolis: Vozes, 2015.

DOWBOR, Monika. **A arte da institucionalização**: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006). Tese de Doutorado (Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP), 2012.

ELSHTAIN, J. B. **Public man, private woman**: woman in social and political thought. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1981.

FACCHINI, Regina. SÍVORI, Horácio. Conservadorismo, direitos, moralidades e violência: situando um conjunto de reflexões a partir da Antropologia. **Cardernos Pagu**, Campinas, n. 50, 2017.

FACCHINI, Regina; FERREIRA, C. B. de Castro. Feminismos e violência de gênero no Brasil: apontamentos para o debate. **Cienc. Cult.** Vol. 68, n. 3, São Paulo, 2016,

pp. 04-05.

\_\_\_\_\_. Feminismos e violência de gênero no Brasil: Apontamentos para o debate. **SBPC**, São Paulo, v. 68, 2014.

\_\_\_\_\_. Conexões, processos políticos e movimentos sociais: uma reflexão teórico-metodológica a partir do movimento LGBT. Rio de Janeiro, **Revista Advir**, p. 6-18, 2012.

FARAH, M. F. S. Políticas públicas e gênero. In: **Políticas públicas de igualdade e gênero**, pp. 127-142, 2004a.

\_\_\_\_\_. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos feministas**. Florianópolis, v. 12, pp. 47-71, 2004b.

\_\_\_\_\_. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

\_\_\_\_\_. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Revista Administração Pública**. v. 50, p. 959-979, 2016.

FARIA, C; PETINELLI, V; LINS, V. **Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de deliberação e participação?**. Revista brasileira de ciência política, nº 7, Brasília, 2012 (pp. 249-284).

FRASER, Nancy. Políticas feministas na era do conhecimento: uma abordagem bidimensional da justiça de gênero. In: **Gênero, democracia e sociedade brasileira**. BRUSCHINI, C; UNBEHAUM, S. (orgs.) São Paulo: Ed.34, 2002.

FREIRE, N. Igualdade de gênero e política para as mulheres. In: MARINGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano (Orgs.). **Cinco Mil Dias: o Brasil na era do Lulismo**. São Paulo: Boitempo, 2017.

GIUGNI, Marco; PASSY, Florence. Contentious politics in complex societies: new social movements between conflict and cooperation. In: Marco Giugni; Doug McAdam; Charles Tilly (Org.). **From contention to democracy**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1998. p. 81-107.

GODINHO, T. O PT e o feminismo. In A. Borba, N. FARIA, T. Godinho (eds.), **Mulher e política: gênero e feminismo no partido dos trabalhadores**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas e igualdade de gênero**, São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004.

GOFFMAN, Erving. On Fieldwork. **Journal of Contemporary Ethnography**.v.18, p.123-132, 1989.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

GUTTERRES, Anelise; VIANNA, Adriana; AGUIÃO, Silvia. Percursos, tensões e possibilidades da participação de movimentos de mulheres e feminista nas políticas governamentais. In: Lopez, José; Heredia, Beatriz (org.). **Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação: burocracias, confrontos, aprendizados inesperados**. Rio de Janeiro: CBAE, 2014, p. 211-237.

HOCHMAN, Gilberto. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

HOWLETT, Michael. **Política Pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IPEA, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal>>. Acesso em: 15 set. 2013.

IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra Domicílios 2012. Disponível em: <[https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=40](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40)>. Acesso em: 10 jan. 2015.

IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2015. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>>. Acesso em: dezembro de 2016.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: Dinâmica do Regime Federativo no Brasil dos Anos 90. **Tempo Social**, 11 (2), São Paulo: FFLCH/USP, 1999.

LAVALLE, G; CARLOS, E; DOWBOR, M; SZWAKO, J. **Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência**. Centro de estudos da metrópole. Série textos para discussão (nº 019/2017). São Paulo, 2017.

MARINGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano (Orgs.). **Cinco Mil Dias: o Brasil na era do Lulismo**. São Paulo: Boitempo, 2017.

MATOS, Marlise. **A evolução da condição das mulheres na sociedade**. In: **Guia de formação política para mulheres de partidos políticos**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2010.

\_\_\_\_\_. O Campo Científico-crítico-emancipatório das Diferenças como Experiência da descolonização Acadêmica. In: BIROLI, Flavia e MIGUEL, Luis Felipe (orgs.). **Teoria Política e Feminismo**. Vinhedo, Editora Horizonte, 2012, pp.47-101.

\_\_\_\_\_. Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. **Cardenos Pagu: Dossiê o gênero da política, feminismos, estado e eleições**. Campinas, v. 43, p. 57-118, 2014.

MATOS, Maria Izilda Santos de. **Terceiro setor e gênero: trajetórias e perspectivas**. São Paulo: Cultura Acadêmica: Instituto Presbiteriano Mackenzie, 2005.

MCBRIDE, D.M. e MAZUR, A.G. Women's movements, feminism, and feminist movements. In: Goertz. G; Mazur. A. G. (ed.). **Politics, Gender, and Concepts: Theory and Methodology**, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 219-243, 2008.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. **Dynamics of Contention**. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2001.

MCBRIDE, Dorothy; MAZUR, Anne. **The Politics of State Feminism**. Pennsylvania: Temple University, 2010.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: **O que ler na ciência social brasileira**. MICELI, Sérgio (org). São Paulo: Editora Sumaré: ANPOCS; Brasília: CAPES 1999.

MIGUEL, Luis Felipe, BIROLI, Flávia. **Feminismo e política: uma introdução**. São Paulo: Boitempo, 2014.

MISHLER, Elliot G. Meaning in context: is there any other kind?. **Harvard Education Review**. V. 49, p. 01-19, 1979.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris: PUF, 2015.

NASCIMENTO, Aguinaldo Figueiredo. **História do Amazonas**. Manaus: Editora Valer, 2011.

OLIVEIRA, Eleonora Menicucci. Dez anos de políticas para as mulheres: avanços e desafios In: Emir Sader (org.) **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

PARINI, Lorena, Domination et Pouvoir. In: ACHIN, C; BERENI, L. **Dictionnaire genre et science politique**. Paris: Presses de Sciences Po, 2013.

PATEMAN, Carole. **The sexual contract**. Cambridge: Polity Press, 1988.

PINHEIRO, Maria Luiza Ugarte. A mulher nos primórdios da imprensa amazonense. In: MORGA, A; BARRETO, C. (orgs.) **Gênero, sociabilidade e afetividade**. Itajaí: Casa Aberta Editora, 2009.

PEREIRA, Bérengère. Citoyenneté. In: ACHIN, C; BERENI, L. **Dictionnaire genre et science politique**. Paris: Presses de Sciences Po, 2013.

PERRIER, Gwenaëlle. Politiques Publiques. In: ACHIN, C; BERENI, L. **Dictionnaire genre et science politique**. Paris: Presses de Sciences Po, 2013.

PETINELLI, Viviane. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). **Opinião Pública** [online]. 2011, vol.17, n.1, pp. 228-250. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762011000100008>>. Acesso em: 31 out. 2013.

PINTO, Céli Regina Jardim. Feminismo, história e poder. In: BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luís Felipe (Orgs). **Teoria política e feminismo: abordagens brasileiras**. Vinhedo, Editora Horizonte, 2012.

\_\_\_\_\_. Feminismo, história e poder. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, pp.15-23, 2010.

\_\_\_\_\_. O feminismo no Brasil: suas múltiplas faces. **Estudos feministas**, Florianópolis, p. 237-253, 2004.

\_\_\_\_\_. Teoria política feminista, desigualdade social e democracia no Brasil. In: BRUSCHINI, Cristina. UNBEHAUM, Sandra (orgs.). **Gênero, democracia e sociedade brasileira**. São Paulo: FCC: Ed.34, 2002.

\_\_\_\_\_. **Movimentos Sociais: espaços privilegiados da mulher enquanto sujeito político**. In: Uma Questão de Gênero. São Paulo: Rosa dos Tempos, 1992.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces sociostatais” nos programas federais**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

RAMOS, Marília. P.; SCHABBACH, Letícia. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

POGREBINSCHI, T. **Entre representação e participação**: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. (Série Pensando o Direito). Brasília: Ministério da Justiça, 2010a

\_\_\_\_\_. Democracia pragmática. Pressupostos de uma teoria empiricamente orientada. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 3, 2010b.

POGREBINSCHI, T. Participatory policymaking and political experimentalism in Brazil. In: KRON, S.; COSTA, S.; BRAIG, M. **Democracia y reconfiguraciones contemporáneas del derecho en America Latina**. Frankfurt & Madrid: Vervuert, 2012.

\_\_\_\_\_. **Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários**. 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1741.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1741.pdf)>. Acesso em 20 de agosto de 2016.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista brasileira de ciência política**. Brasília, n.6, p. 297-337, 2011.

SAFFIOTI, Heleieth. **Gênero, patriarcado e violência**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

\_\_\_\_\_.Heleieth. **A mulher na sociedade de classes: mito e realidade**. 3ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

SARTI, Cynthia A. O feminismo brasileiro desde os anos 1970: revisitando uma trajetória. **Estudos Feministas**. Florianópolis, v. 12, p. 264, 2004.

\_\_\_\_\_.Feminismo e contexto: lições do caso brasileiro. In: **Cadernos PAGU**. Campinas, n,16, p. 31-48, 2001.

SCOTT, Joan. **Gender: a useful category of historical analyses. Gender and the politics of history**. (Trad. DABAT, C; ÁVILA, Maria Betânia). New York, Columbia University Press, 1989.

SILVA, A. F. da; SOUSA, J. S. de; ARAÚJO, J. A. Evidências sobre a pobreza multidimensional na região norte do Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, mar-abr, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n2/0034-7612-rap-51-02-00219.pdf>>. Acesso em julho de 2017.

SIMÕES, Solange; MATOS, Marlise. **Ideias modernas e comportamentos tradicionais: a persistência das desigualdades de gênero no Brasil**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SINGER, ANDRÉ. Loureiro, Isabel (org.). **As Contradições do Lulismo: a que Ponto Chegamos?** São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

SOARES, Vera. Políticas públicas para igualdade: o papel do Estado e diretrizes. In: GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lúcias (org.). **Políticas públicas de igualdade e gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004.

SOARES, V. Muitas faces do feminismo no Brasil. In A. Borba. N. Faria, T. Godinho (eds.), **Mulher e política: gênero e feminismo no partido dos trabalhadores**, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.

SOARES, Vera. A construção da cidadania fragilizada da mulher. In: EMILIO, M., TEIXEIRA, M., NOBRE M., GODINHO, T. (orgs). **Trabalho e cidadania ativa para as mulheres: desafios para a política pública**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2003.

SOARES, S.; et al. 2016. “Perfil da pobreza: Norte e Nordeste rurais”. IPC-IG Working Paper No. 138. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth. Disponível

em:

[http://www.ipcundp.org/pub/port/PRB50PT\\_Perfil\\_da\\_pobreza\\_Norte\\_e\\_Nordeste\\_ruais.pdf](http://www.ipcundp.org/pub/port/PRB50PT_Perfil_da_pobreza_Norte_e_Nordeste_ruais.pdf) Acesso em: 15 out. 2016.

SOUZA-LOBO, Elisabeth. **A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2011.

SOUZA, R. G. Poder local e gestão de políticas públicas. In: E. V. Francisco & C. C. Almeida (eds.). **Trabalho, Território, Cultura: novos prismas para o debate das políticas públicas**, São Paulo: Cortez, 2007.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, v. 16, p. 20-45, 2007.

SOUZA, C. Democracia, participação social e funcionamento das instituições: situação e perspectivas da federalização do desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 15-35, 1992.

SOUZA, C. Political and financial decentralisation in democratic Brazil. **Government Studies**, v.20, n.4, p.588-609, 1994.

SORJ, B. O feminismo e os dilemas da sociedade brasileira. In C. BRUSCHINI & S. UNBEHAUM (orgs.). **Gênero, democracia e sociedade brasileira**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas/Editora 34, pp. 98-107, 2002.

SZWAKO, José. et al. Movimentos Sociais, sociedade civil e participação. **BIB**, São Paulo, n.82, p. 5-12, 2017.

TABAK, Fanny. **A nova ordem legal: mulheres na constituinte**. Brasília, 1989.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

TATAGIBA, L.; BLIKSTAD, K. “Como se fosse uma eleição para vereador”: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. **Lua Nova**, v. 84, p. 353–364, 2011.

\_\_\_\_\_. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Revista Sociologia e Política**. Curitiba, v. 24, p. 85-102, 2016.



TORRES, Iraíldes Caldas. **Intersecção de gênero na Amazônia**. Manaus, EDUA, 2011.

\_\_\_\_\_. Gênero e relações de poder: um passeio pela formação social da Amazônia. In: **Gênero, sociabilidade e afetividade**. MORGA, A; BARRETO, C. (orgs.) Itajaí: Casa Aberta Editora, 2009.

VARIKAS, Eleni. Definição de igualdade. In: **Dicionário crítico do feminismo**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

\_\_\_\_\_. **Pensar o sexo e o gênero**. Campinas: Editora Unicamp, 2016.

VIANA, Raquel. Desafios e limites de políticas públicas no cotidiano das mulheres. In: **Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado: uma década de mudanças na opinião pública**. São Paulo: Edições SESC, 2013.

VITORINO, Rodrigo; OLIVEIRA, Lilian. Estudos de caso na ciência política: uma análise dos artigos publicados nas revistas dados e rbc. In: 8º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA. 2012, Gramado, **Anais**, p. 1-16.

WALBY, S. **Theorizing patriarchy**. Oxford: Brasil Blackwell, 1990.

WAMPLER, B. Transformando o Estado e a Sociedade civil por meio da expansão das comunidades política, associativa e de políticas públicas. IN. AVRITZER, L. (Org.). **A Dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2015.

## **ANEXOS**

**Anexo A** – Registros de imagens da pesquisa de campo realizada de março a dezembro de 2015 nas cidades de Boa Vista (RR) e Manaus (AM), na ocasião da realização das Conferências de Políticas para as Mulheres.

**Anexo B** – Documentos relacionados ao objeto de pesquisa. (material veiculado pela mídia).

A1



**4ª Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres - (4ª CNPM), Manaus 24 a 27 de setembro de 2015**



**Divisão do público presente na 4ª CNPM Manaus. Lado esquerdo: mulheres funcionárias da Prefeitura Municipal. Lado direito: mulheres dos movimentos sociais.**

A2



**Momento de Leitura Termo Circunstanciado – 4ª CPM, Manaus de 22 a 24 de setembro de 2015.** Na imagem, Maria Gláucia Barbosa, Presidente do Conselho Municipal de Direitos da Mulher.





## A3



**4ª CNPM – Manaus 22 a 24 de setembro de 2015.**  
Cena da suspensão da realização da 4ª Conferência Municipal em Manaus.



**4ª CNPM – Manaus 22 a 24 de setembro de 2015.**  
A Polícia Militar é chamada ao local de realização da Conferência.

A4



**4ª Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres de Roraima.**  
Boa Vista (RR), 04 a 06 de novembro de 2015.





A5



**4ª Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres de Roraima**  
Boa Vista (RR), 04 a 06 de novembro de 2015. Movimento de Mulheres Indígenas.





A6



**4ª Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres do Amazonas.**  
Manaus (AM), 02 a 04 de dezembro de 2015.





A7



A ministra da SPM, Eleonora Menicucci, realiza a entrega das unidades móveis em atendimento ao Programa Mulher Viver sem Violência, em Boa Vista (RR), 2013.



B1

NESTA QUARTA

## Roraima promove 4ª Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres



Abertura do evento será às 18h de amanhã, 26, no Forródrômo do Parque Anauá. O objetivo do evento é discutir o enfrentamento à violência e outros temas relacionados às mulheres no Brasil.

Por **Folha Web**

Em 25/11/2015 às 13:42



A partir desta quinta-feira, 26, até o dia 28 de novembro, Roraima realiza sua 4ª Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres. A abertura será às 18 horas, no Forródrômo do Parque Anauá. O objetivo do evento é discutir o enfrentamento à violência e outros temas relacionados às mulheres no Brasil.

Em seguida, a programação continua nos dias 27 e 28 com debates a respeito dos eixos da 4ª CNPM, no auditório da Universidade Virtual de Roraima (Univirr), localizado na Avenida Princesa Isabel, nº. 3524, no cruzamento com a Avenida São Sebastião, bairro Tancredo Neves.

Segundo a organização, a etapa estadual é preparatória para a 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), que ocorre em março de 2016 em Brasília.

A comissão organizadora aguarda a presença de 200 mulheres no evento, sendo 126 delegadas e as demais, convidadas e ouvintes. A Conferência deve eleger 29 delegadas à 4ª CNPM.

## B2



CIDADES POLÍTICA ESPORTES BRASIL MUNDO ECO

Política

## 4ª Conferência Municipal de Políticas para Mulheres termina em confusão

Por **Redação** - 25 de setembro de 2015



Compartilhar no Facebook



Tweet



Que vergonha! Que lamentável! Que triste!

Agressões físicas, morais e verbais evidenciam um triste resultado para a 4ª



## B3

12 de outubro de 2015

## Carta Aberta das entidades que compõem o Fórum Permanente de Mulheres: esclarecimento à População de Manaus sobre a Conferência Municipal

Carta Aberta de Esclarecimento à População de Manaus Mais Direitos, Participação e Poder para as Mulheres Entidades da Sociedade Civil Organizada que compõem o Fórum Permanente das Mulheres de Manaus. Nós, mulheres cidadãs, integrantes dos Movimentos de Mulheres, Movimentos Feministas e outras entidades do Amazonas que lutamos diariamente para fortalecer os direitos das mulheres, erradicar [...]



Foto: divulgação

Curtir 2

Compartilhar

Tweetar


Carta Aberta de Esclarecimento à População de Manaus Mais Direitos, Participação e Poder para as Mulheres Entidades da Sociedade Civil Organizada que compõem o Fórum Permanente das Mulheres de Manaus.

Nós, mulheres cidadãs, integrantes dos Movimentos de Mulheres, Movimentos Feministas e outras entidades do Amazonas que lutamos diariamente para fortalecer os direitos das mulheres, erradicar todas as formas de violência e conquistar dias

B4

ENCONTRO

## Conferência Municipal debate políticas públicas para mulheres

 Gostei (0) Não gostei (0)

Objetivo do encontro é discutir sobre violência contra a mulher e os organismos de apoio e combate aos maus tratos

Por Paola Carvalho

Em 11/09/2015 às 15:16



Evento teve início esta manhã, 11, no auditório do Senac, na Avenida Major Williams  
(Foto: Diane Sampaio)

Teve início na manhã de hoje, 11, no auditório do Senac, na Avenida Major Williams, bairro São Francisco, a 3ª Conferência Municipal de Políticas



## B5

Secretaria Nacional de

# Políticas para Mulheres

SECRETARIA DE GOVERNO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Buscar no portal


[Perguntas frequentes](#) | [Contato](#) | [Serviços da secretaria](#) | [Dados abertos](#) | [Área de imprensa](#)

VOCÊ ESTÁ AQUI: [PÁGINA INICIAL](#) > [ÁREA DE IMPRENSA](#) > [ÚLTIMAS NOTÍCIAS](#) > 2013 > 10 > 30/10 - BOA VISTA TERÁ UMA DAS 11 CASAS DA MULHER BRASILEIRA A SEREM ENTREGUES ATÉ JUNHO DE 2014

[Ligue 180](#)
[Lei Maria da Penha](#)
[PNPM](#)
[Portal da Transparência](#)
[Agenda da Secretária Nacional](#)
[4ª Conferência Nacional](#)

## PARA AS MULHERES

[Violência contra a Mulher](#)
[Direitos sexuais e reprodutivos](#)
[Mulher e trabalho](#)
[Poder e participação política](#)

## NOTÍCIAS

# 30/10 - Boa Vista terá uma das 11 Casas da Mulher Brasileira a serem entregues até junho de 2014

por

Publicado: 30/10/2013 09h05

Última modificação: 30/10/2013 11h13

Tweetar

Curtir 0



*Termo de adesão formaliza participação de Roraima no programa 'Mulher, Viver sem Violência'. Ministra Eleonora entregou a primeira de duas unidades móveis para florestas e áreas rurais. Iniciativa do governo federal assegurará mais um núcleo na fronteira do Brasil com a Guiana e a Venezuela, em Bonfim, que se somarão ao existente em Pacaraima*

Clique [aqui](#) para conferir a galeria de fotos

"Por que quis que Roraima fosse um dos 11 estados a receber as Casas da Mulher Brasileira? Pela distância, pela fronteira, por ter uma mulher prefeita na capital, pela experiência de Pacaraima com o núcleo de fronteira seca. Com o 'Mulher, Viver sem Violência', será criada nova unidade em Bonfim e a Casa da Mulher Brasileira, em Boa Vista", declarou a ministra Eleonora Menicucci, da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. Ela fez o anúncio no ato de adesão de Roraima à iniciativa do governo federal, na manhã desta terça-feira (29/10), na capital.

## B6

INAUGURAÇÃO POPULAR

## Movimento de Mulheres inaugura Casa da Mulher Brasileira, em Boa Vista

 Gostei (13)  Não gostei (1)

A inauguração contará com a participação de movimentos sociais e artistas locais

Por **Folha Web**

Em 22/11/2017 às 13:00



Como forma de pressionar o governo estadual, parlamentares e autoridades locais, movimentos de mulheres de Roraima realizam a inauguração, de forma popular, da Casa da Mulher Brasileira, localizada na Rua Uraricuera, s/n, bairro São Vicente, zona sul de Boa Vista. O ato está marcado para esta quinta-feira, dia 23, às 18h, em frente ao prédio.

Segundo a coordenadora do Núcleo de Mulheres de Roraima (Numur), Andréa Vasconcelos, a inauguração simbólica quer viabilizar a abertura da casa. "Essa casa deveria ser a terceira a ser inaugurada no país, mas ainda segue fechado, mesmo com o prédio já estando pronto. Roraima continua ocupando altos índices de violência e de feminicídios", frisou.



O ato acontecerá a partir das 18h em frente à Casa da Mulher Brasileira, localizada na Rua Uraricuera, s/n, bairro São Vicente (Foto: Divulgação)

Ela destacou também que o ato é uma ação coletiva de movimentos sociais como o coletivo de Defensoras Nacionais e o Grupo de Estudos Interdisciplinares de Fronteira (GEIFRON), da Universidade Federal de Roraima (UFRR).

## B7

FOLHA DE S. PAULO
Opinião Política Mundo Economia Cotidiano Esporte Cultura F5


INÍCIO ASSINE













A PRIMEIRA AGÊNCIA DE FACT-CHECKING DO BRASIL

QUEM SOMOS LUPA EDUCAÇÃO EVENTOS



## SobreElas: Em RR, secretaria específica para mulheres não saiu do papel

por LEANDRO RESENDE  
22.MAR.2018 | 12H00 |





Nem a simples promessa de criar uma secretaria específica para as mulheres foi cumprida em Roraima, estado governado por Suely Campos (PP). Em seu programa de governo, ela também tinha prometido construir um espaço para acolhimento de vítimas de violência, mas o espaço já existia. Em Boa Vista, a prefeita Teresa Surita (MDB) apostou em uma parceria com o Tribunal de Justiça de Roraima para atender a mais mulheres.

Quer fazer **checagem de verdade?**


Lupa Educação

ENTENDA NOSSA METODOLOGIA

FALE COM A REDAÇÃO NO LUPA@LUPA.NEWS

SUGESTÃO DE CHECAGEM?

ETIQUETAS

**VERDADEIRO**  
A informação está comprovadamente correta

**VERDADEIRO, MAS**  
A informação está correta, mas o leitor merece mais explicações



B8

## Gestoras enviam carta à presidenta Dilma em defesa da SPM como ministério

 [agenciapatriciagalvao.org.br/mulheres-de-olho-2/gestoras-enviam-carta-a-presidenta-dilma-em-defesa-da-spm-como-ministerio/](http://agenciapatriciagalvao.org.br/mulheres-de-olho-2/gestoras-enviam-carta-a-presidenta-dilma-em-defesa-da-spm-como-ministerio/)

September 23, 2015

**(Agência Patrícia Galvão, 23/09/2015)** O Fórum Nacional de Gestoras de Organismos Estaduais de Políticas para as Mulheres e o Fórum Nacional de Gestoras Estaduais do Pacto de Enfrentamento à Violência contra a Mulher divulgaram carta aberta enviada nesta terça-feira à presidenta Dilma Rousseff. As gestoras defendem a manutenção do status de ministério da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e manifestam preocupação com a extinção da pasta ou incorporação a outros órgãos.

**Leia abaixo a íntegra da carta:**

*Brasília, 22 de setembro de 2015.*

*Carta Aberta*

À

*Ilustríssima Presidenta da República*

*Dilma Rousseff,*

*O Fórum Nacional de Gestoras de Organismos Estaduais de Políticas para as Mulheres e o Fórum Nacional de Gestoras Estaduais do Pacto de Enfrentamento à Violência contra a Mulher vêm, mui respeitosamente, expressar seu apoio à Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e seu desejo de que esta Secretaria não perca o seu status de Ministério.*

*A Secretaria de Políticas para as Mulheres é uma conquista das mulheres brasileiras, que teve início no ano de 2003, por meio da Medida Provisória 103/2003, que transformou a antiga Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, do Ministério da Justiça, na Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, vinculada à presidência da República.*

*De 2003 até hoje foram 15 anos de muitas conquistas, construindo políticas em áreas variadas, dando vez e voz às mulheres em todas as expressões de nossa diversidade: mulheres do campo, da floresta e das águas; mulheres negras, indígenas e quilombolas; mulheres lésbicas, bissexuais e transexuais; mulheres com deficiência; mulheres jovens e idosas; mulheres trabalhadoras, empregadas domésticas, sindicalistas, estudantes;*

B9



[Logout](#)  
[Assine a Folha](#)  
[Atendimento](#)  
[Acervo Folha](#)

# FOLHA DE S. PAULO

★★★ UM JORNAL A SERVIÇO DO BRASIL

DOMINGO, 15 DE JULHO DE 2018 @ 23:31

PUBLICIDADE

FOLHA DIGITAL POR APENAS R\$ 1,90 NO PRIMEIRO MÊS. ASSINE JÁ.



Seções

[Opinião](#)
[Poder](#)
[Mundo](#)
[Economia](#)
[Cotidiano](#)
[Esporte](#)
[Cultura](#)
[F5](#)

Sobre Tudo

18°C SAO PA...

Últimas notícias

Bispos convocam jejum contra repressão na Nicarágua

FOLHA DIGITAL ★★★ Acesso ilimitado por apenas R\$ 1,90 no primeiro mês. ASSINE JÁ!

PUBLICIDADE

poder

governo encurralado | impeachment

o impeachment

ENTENDA A TRAMITAÇÃO DO PEDIDO DE IMPEACHMENT | REPERCUSSÃO | PETROLÃO | OPERAÇÃO ZELOTES

Dilma anuncia corte de 8 ministérios e redução de salário dos ministros

leia também

Análise: Segundo governo Dilma acaba, mas crise continua

Reforma corta 30 secretarias, 3 mil cargos e proíbe viagem em 1ª classe

De olho no TCU, governo edita medidas para evitar futuras pedaladas

Em meio à crise e à seca, governo financia teleférico no interior do NE

'Serei um ministro inimpressionável' na Saúde, promete indicado do PMDB

especiais





B10

# opinião

## TENDÊNCIAS/DEBATES

EDUARDO CUNHA

# Fizeram de mim o inimigo nº 1 das mulheres

24/11/2015 © 02h00



Compartilhar



&lt; 5,0 mil



OUVRIR O TEXTO



Mais opções

Como presidente da Câmara dos Deputados, sou o coordenador dos trabalhos e o responsável pela pauta, incondicionalmente dentro dos limites regimentais, nunca fora deles. Durante nossa gestão, jamais houve imposição de pautas minhas ou de quem quer que seja. Todos os temas podem ser votados e, como sempre foi e será, a maioria decide.

Ad was  
inappropriateAd cover  
conten.

Para um projeto entrar em pauta, é preciso um requerimento de urgência, assinado por líderes que representem, no mínimo, a maioria absoluta da Casa. Esse requerimento é votado e, para ser aprovado, precisa dos votos da maioria absoluta –ou seja, 257 votos. Friso: não há pauta minha ou pauta conservadora que seja imposta à Câmara; todas passam pelo crivo da Casa.

Não se pode confundir o meu papel de presidente da Câmara com o exercício de meu mandato de deputado federal. Como presidente, sou até impedido de apresentar projetos.

No exercício do meu mandato, apresentei, em 2013, em conjunto com outros 12 deputados, o projeto de lei 5.069, que acrescenta conteúdo a um decreto-lei de 1940 que versa sobre a questão do aborto.

B11

## A militante anti-aborto recrutada por Temer para a Secretaria de Mulheres

Fátima Pelaes disse que sua posição pessoal não vai interferir no exercício do cargo  
Ex-deputada é autora de projetos como o da licença maternidade para mães adotivas



Fátima Pelaes ao lado de Michel Temer nesta terça, 31 de maio. MARCELO CAMARGO (AGBR)



CAMILA MORAES

São Paulo - 2 JUN 2016 - 03:26 CEST

No emocionado discurso que fez em 2010 contra o [aborto](#) na Câmara dos Deputados, mesmo em casos de estupro, a ex-deputada federal Fátima Pelaes (PMDB-AP) disse em certo momento: "Prefiro pecar pelo excesso do que pela omissão". Foi uma das poucas declarações objetivas da socióloga – nomeada nesta terça-feira por [Michel Temer](#) para a Secretaria de Políticas para Mulheres – na discussão sobre o Estatuto do Nascituro em que revelou publicamente que nasceu, ela própria, de um abuso sexual sofrido pela mãe. Pelaes comoveu as pessoas ao contar que viveu até os três anos na penitenciária em que sua mãe cumpriu pena por assassinar o marido depois de encontrá-lo em casa com a vizinha.



## B12

Secretaria Nacional de

# Políticas para Mulheres

SECRETARIA DE GOVERNO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Buscar no portal

Perguntas frequentes | Contato | Serviços da secretaria | Dados abertos | Área de imprensa

VOCÊ ESTÁ AQUI: [PÁGINA INICIAL](#) > [NOTÍCIAS](#) > [DECRETO TRANSFERE SECRETARIA DE POLÍTICA PARA MULHERES PARA O MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS](#)

Ligue 180

Lei Maria da Penha

PNPM

Portal da Transparência

Agenda da Secretária Nacional

4ª Conferência Nacional

## PARA AS MULHERES

Violência contra a Mulher

Direitos sexuais e reprodutivos

Mulher e trabalho

Poder e participação política

## NOTÍCIAS

# Decreto transfere Secretaria de Política para Mulheres para o Ministério dos Direitos Humanos

por

Publicado: 21/06/2018 14h18

Última modificação: 21/06/2018 14h23

Tweetar

Curtir 16



A Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) agora faz parte do Ministério dos Direitos Humanos. A mudança foi confirmada nesta quinta-feira (21) por meio de decreto assinado pelo presidente Michel Temer, que transfere tanto a Secretaria quanto o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher da estrutura administrativa da Secretaria de Governo da Presidência da República para o MDH.

Com a nova medida, a SPM passa a ser a sexta secretaria nacional do Ministério, responsável por coordenar, definir diretrizes e articular políticas públicas para mulheres, assim como atividades contra a discriminação e pela promoção da igualdade entre mulheres e homens.

"A política para mulheres é uma das prioridades do Ministério, razão pela qual a chegada da Secretaria nacional de Política para as Mulheres fortalece a atuação do MDH, ao mesmo tempo em que dá protagonismo a pauta feminina", afirmou o ministro dos Direitos Humanos, Gustavo Rocha, que articulou a mudança institucional desta quinta.